

Vergaderjaar 2016–2017

27 859

Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)

Nr. 99

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2016

1. Inleiding

In vervolg op mijn brieven van 28 september 2015¹ en 9 augustus jl.², bericht ik u, mede namens de Minister van OCW, over de resultaten van de diverse onderzoeken die zijn aangekondigd over het onderwerp seksregistratie.

Het kabinet heeft onderzocht of binnen het kader van bestaande wet- en regelgeving kan worden gekomen tot vermindering van het aantal malen dat seksregistratie plaatsvindt alsmede van het aantal malen dat gevraagd wordt om het gegeven «geslacht» te verstrekken. Onderzocht is op welke wijze seksregistratie een rol speelt bij de vorming en uitvoering van beleid en of het kabinet hier anders mee om kan gaan. Gekeken is naar de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen enerzijds registratie en het beschikbaar hebben van het gegeven geslacht voor beleid en uitvoering, en anderzijds het gebruik maken van dit gegeven op pasjes en formulieren. Dit laatste is waar mensen in het dagelijks leven last van hebben (1). Daarnaast is onderzocht in hoeverre het geslacht belangrijk is voor de identificatie van personen (2). Ten slotte is onderzocht hoe binnen bestaande wetgeving en bestaande internationale afspraken kan worden gekomen tot vermindering van het aantal malen dat naar geslacht wordt gevraagd, dan wel dat dit gegeven op documenten wordt vermeld (3).

Bij het voornoemde onderzoek is een aantal suggesties van de vaste commissie voor VenJ betrokken (weglaten m/v op paspoort en identiteits-

¹ Kamerstuk 27 859, nr. 82.

² Kamerstuk 27 859, nr. 95.

kaart of vervangen door een «x», beperken verstrekking gegeven geslacht aan particulieren, alternatieven gebruik geslacht).³

Daarnaast heeft de Kafkabrigade⁴, in opdracht van mijn collega van OCW en mij, een onderzoek naar de praktische implicaties van het registreren van sekse gedaan. Het doel van het onderzoek is om te komen tot een set praktische aanbevelingen voor gemeenten om problemen die ontstaan bij registratie van geslacht op te lossen.

Ten slotte is in de eerdergenoemde brief van 28 september 2015 aangegeven dat de Staatscommissie herijking ouderschap is gevraagd te onderzoeken in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om in de wetgeving over het ouderschap af te zien van vermelding van het geslacht.

Alvorens op de verschillende onderdelen in te gaan, zal kort worden aangegeven hoe de registratie van het gegeven geslacht in de Nederlandse wet- en regelgeving in drie specifieke domeinen is geregeld, namelijk de burgerlijke stand, de basisregistratie personen en hoe dit gegeven doorwerkt op identiteitsdocumenten.

Registratie van geslacht in de registers van de burgerlijke stand

Voor de registratie van geslacht zijn twee overheidsregistraties van belang. Ten eerste de registratie in diverse akten van de burgerlijke stand (Burgerlijk Wetboek (BW) Boek 1 en het Besluit burgerlijke stand 1994) en ten tweede de Basisregistratie Personen (Wet BRP). De akten van de burgerlijke stand hebben authentieke bewijskracht van de daarin vermelde gegevens. De in de akten opgenomen gegevens betreffen rechtsfeiten die in beginsel onveranderd blijven (statisch karakter). De akten in de registers van de burgerlijke stand vormen brondocumenten voor de Basisregistratie Personen (artikel 2.8 Wet BRP).

In diverse akten wordt informatie over het geslacht opgenomen. De geboorteakte is met name van belang, omdat deze authentieke bewijskracht heeft ten aanzien van het daarin vermelde geslacht (artikel 1:22 BW). De akte van geboorte vermeldt het geslacht van het kind met de tekst F (vrouwelijk) of M (mannelijk), tenzij het geslacht niet kan worden vastgesteld. Als het geslacht bij geboorte biologisch gezien niet duidelijk mannelijk of vrouwelijk is, is artikel 1:19d BW van toepassing. Er wordt dan in de geboorteakte opgenomen dat het geslacht van het kind niet kon worden vastgesteld. Binnen drie maanden wordt dan een nieuwe geboorteakte opgemaakt. Daarin wordt het geslacht van het kind vermeld als dat inmiddels is vastgesteld. Indien dat niet het geval is, wordt wederom in de akte opgenomen dat het geslacht niet kon worden vastgesteld.

Indien in een buitenlandse geboorteakte het geslacht als onbekend wordt vermeld, kan dit gegeven worden geregistreerd in het register van geboorten in Den Haag (1:25 BW).

Voor transgender personen van 16 jaar of ouder is het in de artikelen 1:28 e.v. BW eenvoudiger gemaakt om het geslacht (man/vrouw) en voornamen in de geboorteakte te laten wijzigen. Er is voorzien in de mogelijkheid om door middel van aangifte bij de ambtenaar van de burgerlijke stand de vermelding van het geslacht en de voornamen in de geboorteakte te laten wijzigen. De ambtenaar van de burgerlijke stand

³ Kamerstuk 27 859, nr. 89.

⁴ De Kafkabrigade neemt situaties waarin burgers zijn vastgelopen in de bureaucratie als uitgangspunt. De Kafkabrigade onderzoekt deze problemen en helpt overheidsorganisaties met het inrichten van hun organisatie rondom de publieke waarde die ze willen dienen (www.kafkabrigade.nl).

voegt daartoe een latere vermelding toe aan de geboorteakte. Bij de aangifte dient de betrokken transgender persoon een deskundigenverklaring te overleggen waaruit blijkt dat hij of zij jegens de betrokken deskundige heeft verklaard de overtuiging te hebben tot het andere geslacht te behoren. De wijziging van het geslacht wordt ook overgenomen in de BRP.

Registratie in de Basisregistratie Personen (BRP)

De BRP is dé basisregistratie waar de hele Nederlandse overheid gebruik van maakt voor de uitvoering van publiekrechtelijke taken. Het doel van de BRP is dan ook overheidsorganen en derden⁵ te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van hun taken. In de BRP wordt over een ingeschreven persoon uitsluitend een set van algemene basisgegevens opgenomen die nodig is voor de overheidsorganen bij de uitvoering van hun taken. Geen gegevens worden opgenomen die geen algemene functie hebben binnen de overheid. Uit de BRP kunnen alleen gegevens verstrekt worden, voor zover de gegevens noodzakelijk zijn voor de taak van het betreffende overheidsorgaan of de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen werkzaamheden van gewichtig maatschappelijk belang van een derde.⁶

Organisaties die in aanmerking willen komen voor een systematische gegevensverstrekking uit de BRP moeten hiervoor een verzoek indienen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of het betreffende college van burgemeester en wethouders. Een toets op de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de gegevensverstrekking dient standaard te worden uitgevoerd door het verstreckende orgaan, waarbij wordt uitgegaan van de beoordelingscriteria zoals deze zijn neergelegd in de Wet basisregistratie personen en het Besluit basisregistratie personen. Hierbij wordt steeds de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de personen van wie de organisatie gegevens verstrekt wil krijgen, in acht genomen. Van willekeurige verstrekking aan (particulieren of) derden is dan ook geen sprake. Gemeenten beslissen zelfstandig welke gegevens zij voor welke doeleinden over de eigen inwoners verstrekken uit de BRP, binnen de in de Wet BRP vastgelegde juridische kaders. Wettelijk is vastgelegd dat gegevens verstrekt kunnen worden aan overheidsorganen van de gemeente of derden die werkzaamheden van gewichtig maatschappelijk belang voor de gemeente uitvoeren. De werkzaamheden van gewichtig maatschappelijk belang dienen te zijn aangewezen bij gemeentelijke verordening. Bij een verstrekking aan derden voor werkzaamheden van gewichtig maatschappelijk belang is bovendien specifiek vastgelegd in de wet dat de gemeentelijke verordening slechts verstrekking toestaat voor zover deze noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de derde en het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de ingeschrevene de verstrekking niet in de weg staan. Een derde kan daarnaast gegevens verstrekt krijgen uit de BRP door de gemeente, indien de betrokken ingezetene vooraf toestemming heeft gegeven voor de verstrekking van zijn gegevens aan de derde en de gemeentelijke verordening hierin voorziet. Voor een verstrekking door het

⁵ Derden zijn organisaties en instellingen die werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang. Het betreffen werkzaamheden die samenhangen met een overheidstaak, het in stand houden van een voorziening voor burgers die onderwerp is van overheidszorg, of waarbij anderszins gelet op de overheidsbemoediging met die werkzaamheden, ondersteuning daarvan door gegevensverstrekking uit de basisregistratie gerechtvaardigd is. Voorbeelden van derden zijn het Nederlandse Rode Kruis en Stichting Ambulante FIOM.

⁶ Zie de artikelen 3.2 en 3.3 van de Wet BRP.

college van de gemeente aan de overheidsorganen van de gemeente geldt dat alleen die gegevens verstrekt kunnen worden die noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van de taak van het betreffende orgaan.⁷

Het gegeven geslacht is één van de gegevens die in de BRP wordt vastgelegd en die overeenkomstig het voorgaande kan worden verstrekt aan overheidsorganen en een aangewezen derde. Het geslacht is voor uiteenlopende werkprocessen van overheidsorganisaties noodzakelijk.⁸ Het wordt in de zorgsector gebruikt bij het bevolkingsonderzoek naar borstkanker om de uitnodigingen gericht aan de doelgroep (vrouwen) te kunnen verzenden. Bij onderzoek en preventieve maatregelen gericht op prostaatcancer wordt het gegeven gebruikt om een selectieve uitnodiging en adressering gericht aan mannen. In de sociale sector wordt het onder meer gebruikt om onderzoek naar arbeidsparticipatie van doelgroepen die zich naar geslacht onderscheiden doelmatig te laten plaatsvinden. Allerlei overheidsorganen gebruiken het gegeven ook voor andersoortig onderzoek, bijvoorbeeld naar schooluitval, opleidingsniveau of gelijke betaling. Het gegeven geslacht wordt dus breed gebruikt. Onderbrengen van het gegeven in sectorale registraties zou ertoe leiden dat het gegeven in een veelvoud van sectorale registraties zou dienen te worden opgenomen. Dat is niet doelmatig en zou geen positief effect hebben op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De BRP bepaalt overigens niet hoe personen worden aangeschreven (bijv. met de heer of mevrouw). Het is het overheidsorgaan of de derde zelf die bepaalt hoe hier mee om te gaan.

Identiteitsdocumenten

Het gegeven geslacht wordt (veelal) vermeld in officiële reis- en identiteitsdocumenten. Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Paspoortwet (verder Pw) vermeldt ieder reisdocument het geslacht. De wijze waarop het geslacht wordt aangegeven is niet nader gespecificeerd in de wet. De geboorteakte is leidend voor de BRP; dat betekent dat de wijze waarop het geslacht is geregistreerd in de geboorteakte ook doorwerkt in b.v. de vermelding op het paspoort. De Nederlandse regels voor vermelding van het gegeven geslacht in het paspoort en de identiteitskaart zijn in overeenstemming met de standaarden van de International Civil Aviation Organisation (ICAO). De ICAO is een gespecialiseerd orgaan van de VN. Voor Nederland zijn deze standaarden bindend wat betreft het reisdocument, omdat in artikel 1, eerste lid, van Verordening (EU), nr 2252/2004⁹ is vastgelegd dat EU-paspoorten dienen te voldoen aan deze richtlijnen. In de richtlijnen wordt geslacht aangemerkt als één van de verplicht op te nemen gegevens in wederzijds te erkennen reisdocumenten. Er zijn drie mogelijkheden om het geslacht in het paspoort te vermelden te weten: M (male), F (female) of X (unspecified). Uitgangspunt bij Nederlandse paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten is dat het geslacht wordt vermeld zoals dat is geregistreerd in de BRP en conform artikel 23 Paspoortuitvoeringsregeling. Indien een persoon zijn geslacht en/of voornaam laat wijzigen heeft dit gevolgen voor het reisdocument; dat vervalt van rechtswege.¹⁰ Betrokkene wordt hierover geïnformeerd door

⁷ Artikel 3.9 van de Wet BRP.

⁸ Op de website <http://www.wiekrijgtmijngegevens.nl/> ziet u welke organisaties gegevens uit de BRP mogen ontvangen en waarom ze hiervoor toestemming hebben.

⁹ Verordening (EU), nr. 2252/2004 van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PBEG 2004, L 385).

¹⁰ O.g.v. artikel 47, eerste lid, onderdeel e, Paspoortwet vervalt een reisdocument van rechtswege indien de geslachtsnaam, de voornamen, de geboortedatum of het geslacht van de houder zijn gewijzigd.

de gemeente in het kader van het wijzigingsproces en veelal wordt het document ingehouden door de gemeente op het moment van de wijziging.

Het rijbewijs is een identiteitsdocument dat geen informatie geeft over het geslacht, maar het kan niet worden gebruikt als reisdocument. Op grond van artikel 123, eerste lid, onderdeel g, Wegenverkeerswet verliest het rijbewijs zijn geldigheid bij onder andere wijziging van het geslacht van de houder. Dit onderdeel g is aan het eerste lid toegevoegd bij de wet van 28 juni 2006 (Stb. 2006, 321) tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de wijziging in de procedure betreffende de aanvraag en afgifte van rijbewijzen. De achtergrond van deze wijziging is dat misbruik wordt voorkomen en dat tevens wordt aangesloten bij de paspoortwetgeving. In de memorie van toelichting¹¹ bij het wetsvoorstel wordt dit nader toegelicht.

2.1 Beleidsterreinen waar rekening wordt gehouden met seksregistratie

Het kabinet heeft al eerder aangegeven dat zij het belang van het voorkomen van onnodige seksregistratie onderkent. Dit vertaalt zich in het beleid van de rijksoverheid. Op een aantal beleidsterreinen, dat relevant is voor grote groepen burgers is reeds actie ondernomen om rekening te houden met de vraag of het opnemen van het persoonsgegeven geslacht noodzakelijk is.

Digitale overheid

De overheid streeft ernaar dat burgers en bedrijven hun zaken met de overheid in 2017 digitaal kunnen regelen.¹² Bij aanvragen voor de meest gebruikte overheidsproducten is de inzet om deze via een voorgevuld webformulier te laten verlopen. De overheid stelt bij de digitale communicatie geen overbodige vragen meer en zorgt dat burgers en bedrijven met minder regels en procedures te maken krijgen.

In 2015 is een actualisatie doorgevoerd op de – toen geldende – specificatie voor het gebruik van de e-formulieren (die de gebruiker wel zelf moet invullen). Gemeenten vragen niet meer naar gegevens die bij de gemeenten bekend zijn (basisregistraties: bijvoorbeeld de eigen geboorteplaats hoeft niet meer te worden ingevuld). Hiermee wordt ook onnodige registratie van geslacht voorkomen. Bij de nieuwe e-formulieren is de m/v vermelding al (standaard) achterwege gelaten. Hoewel de e-formulieren beschikbaar zijn voor gemeenten en worden aanbevolen door VNG/KING, staat het hen vrij zelf de keuze te maken of zij gebruik maken van dergelijke e-formulieren.

De gemeente Amsterdam heeft seksregistratie afgeschaft voor alle niet-noodzakelijke formulieren en onlangs heeft de gemeente Den Haag aangekondigd dit voorbeeld te volgen. De verplichte registratie als vrouw of man op formulieren van de gemeente Den Haag zal worden verwijderd. Behalve bij wettelijk voorschrift kan de m/v-vraag vrijwillig worden ingevuld. Bij het niet maken van een keuze tussen m/v wordt een derde optie toegevoegd, bijvoorbeeld: «Geen aanduiding».

¹¹ Kamerstuk 30 438, nr. 3, blz. 14: «met de voorgestelde onderdelen g en h van artikel 123, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 worden twee gevallen geïntroduceerd waarin het rijbewijs zijn geldigheid van rechtswege verliest: ten eerste de wijziging van de geslachtsnaam, de voornamen, de geboortedatum of het geslacht van de houder en ten tweede indien aangifte van vermissing van het rijbewijs wordt gedaan. Hiermee wordt misbruik voorkomen en tevens aangesloten bij de paspoortwetgeving».

¹² Regeerakkoord, Bruggen bouwen (Kamerstuk 33 410, nr. 15, blz. 13).

De gemeente Utrecht werkt aan een plan om te komen tot seksenutraal communiceren (zowel op de formulieren, in brieven en uittreksels en aan de telefoon) met de mogelijkheid om in specifieke gevallen af te wijken. Daarnaast kan de burger gebruik maken van DigiD om toegang te krijgen tot websites van de overheid (b.v. de Belastingdienst). Indien burgers een aanvraag bij een overheidsinstantie doen via hun DigiD, wordt bij het inloggen niet gevraagd naar het geslacht.

Burgers kunnen aan de rijksoverheid vragen stellen over vele verschillende onderwerpen. Daartoe is een digitaal contactformulier beschikbaar, dat voor vragen aan alle ministeries kan worden gebruikt. Het formulier is zo ingericht dat de invulling van het geslacht (de heer/mevrouw) facultatief is.

Ten slotte kan de burger gebruik maken van overheid.nl. Overheid.nl ontsluit de diensten van allerlei overheidsorganisaties, maar registreert en verwerkt zelf geen persoonsgegevens.

Onderwijs: wijzigen geslacht op diploma's

Scholieren/studenten in het voortgezet onderwijs (vmbo, havo vwo, mbo, mavo/lbo/vbo en andere oude opleidingen, staatsexamens, soorten staatsdiploma's en akten) die van geslacht zijn veranderd, kunnen sinds 2013 bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) een vervangend diploma, certificaat en/of cijferlijst aanvragen waarop hun nieuwe identiteit (naam) staat vermeld. Voor het vervangen van diploma's/getuigschriften in het HBO en een vervangende bul van universiteiten kunnen studenten rechtstreeks contact opnemen met de betreffende onderwijsinstellingen. Deze instellingen zijn verplicht om op verzoek de naam op het diploma aan te passen. Het geslacht als zodanig staat niet op het diploma vermeldt.

Visum

Het gegeven geslacht wordt niet vermeld op een visum omdat het paspoort dit gegeven al vermeldt. De vermelding van het geslacht is wel vereist op het aanvraagformulier ter verkrijging van het visum op grond van een Europese verordening. Krachtens deze verordening¹³ dienen alle lidstaten van de Europese Unie dit uniforme formulier te hanteren bij het verstrekken van een visum.

Vervolgens wordt het geslacht dat op het betreffende formulier is vermeld op grond van de Europese verordening VIS Regulation¹⁴ ingevoerd in het EU-Visuminformatiesysteem. Het visuminformatiesysteem geldt eveneens voor alle lidstaten van de Europese Unie. Dit samenhangend systeem heeft tot doel het vaststellen van de identiteit van personen die het grondgebied van de Europese Unie inreizen en moet ervoor te zorgen dat er geen persoonsverwisselingen plaatsvinden. De Nederlandse wetgeving (Visumwet) is in overeenstemming met dit systeem.

2.2 Beleidsterreinen waar het gebruik van het persoonsgegeven geslacht kan worden verminderd

Onderzoek heeft inmiddels uitgewezen dat ook op een aantal andere beleidsterreinen gebruik van het persoonsgegeven geslacht in de praktijk kan worden voorkomen, zonder dat een wetswijziging nodig is. Het kabinet heeft in aanvulling op het bestaande overheidsbeleid onderzoek

¹³ Verordening (EG) 810/2009 van de het Europees parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (PBEG 2009, L 243).

¹⁴ Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening) (PbEG 2008, L 218).

gedaan op een aantal beleidsterreinen, die in principe elke burger kunnen raken. Dat heeft geleid tot de volgende acties.

Onderwijs: studenten en vervoer

De Minister van OCW heeft uw Kamer toegezegd te zullen kijken naar seksregistratie op de OV-studentenkaart. De vervoerders hebben aangegeven dat het OV staat voor toegankelijkheid voor iedereen en diversiteit qua klanten en personeel en dat zij vanuit die insteek bereid zijn om over het onderwerp seksregistratie en de problemen mee te denken. Sinds juni 2011 wordt er geen specifieke OV-studentenkaart meer uitgegeven, maar maken de studenten gebruik van een generieke OV-chipkaart waar hun studentenreisrecht op wordt geplaatst. Naar aanleiding van overleg met de vervoerders dit voorjaar blijkt dat er bereidheid is bij alle vervoerders (dus NS, streek- en stadsvervoer) de m/v vermelding op alle nieuw uit te geven persoonlijke OV-chipkaarten (dus niet alleen de zgn. studentenkaart) achterwege te laten. Het generiek niet meer vermelden van het geslacht op nieuwe OV-chipkaarten is eenvoudig en zonder veel kosten (< € 10.000 euro) technisch te realiseren (door in de kaartproductie een dataveld niet meer mee te nemen).

Het achterwege laten van geslachtsvermelding op OV-chipkaarten leidt volgens de vervoerders qua handhaving niet tot problemen. De foto, naam en geboortedatum op de OV-chipkaart blijken voldoende om te kunnen vaststellen of iemand met zijn eigen OV-chipkaart reist. De vervoerders hebben tevens aangegeven dat geslachtsvermelding in alle communicatie met studenten (aanhef mails/brieven) relatief eenvoudig achterwege kan blijven. De geslachtsvermelding komt al per 1 januari 2017 te vervallen op nieuw uit te geven persoonlijke OV-kaarten inclusief kaartvervangings- en kaartvernieuwing van huidige OV-chipkaarten.

De impact voor aanpassing van de registratie in de administratieve systemen bij Translink (bedrijf dat alle OV-chipkaarten heeft ontwikkeld en alle OV-chipkaarten maakt), OV-bedrijven en andere deelnemers aan het OV-chipkaartscheme is niet door Translink onderzocht, omdat dat een kostbare en langdurige operatie is en ook veel meer partijen treft. De registratie van geslacht in de administratieve systemen blijft dan ook ongewijzigd. Translink heeft aangegeven dat het weglaten van de zichtbare vermelding van het geslacht ook voor de zakelijke OV-chipkaarten (Mobilitymix) geldt.

Het kabinet hoopt dat de opstelling en handelwijze van de vervoerders (NS, stads- en streekvervoer) brede navolging zullen krijgen en dat ook andere bedrijven en organisaties het onderwerp seksregistratie op de agenda zullen zetten en gaan nadenken hoe zij anders kunnen omgaan met seksregistratie en het gebruik van het persoonsgegeven geslacht op formulieren, pasjes etc.

Onderwijs: communicatie studenten

Op grond van de onderwijswetten moet geslacht als verplicht persoonsgegeven worden geregistreerd. Het persoonsgegeven geslacht wordt geregistreerd ten behoeve van identificatie (veiligheid), beleidsinformatie, evenwichtige verdeling jongens/meisjes over de groepen/klassen en onderzoeken/rapportageverplichtingen (TK, Brussel, VN). De onderwijsdeelnemer ondervindt hiervan echter geen hinder. Het gaat veelal om gegevensuitwisseling tussen de Minister van OCW en onderwijsinstellingen, onderwijsinstellingen en DUO (bekostiging, beleidsinformatie), onderwijsinstellingen en de Inspectie (toezicht), en tussen onderwijsinstellingen en leerplichtambtenaren (handhaving

Leerplichtwet). De MBO Raad heeft over dit onderwerp een enquête uitgeschreven en hierop van 17 instellingen input ontvangen. Bij aanmelding en registratie van studentgegevens in het onderwijsvolgsysteem wordt het geslacht van de student vermeld. Dit is noodzakelijke beleidsinformatie voor onder andere de samenstelling van klassen en om participatie en succes van diverse groepen te kunnen onderzoeken. Last/hinder kan wel ontstaan bij het invullen van het inschrijfformulier voor de gewenste onderwijsinstelling. Daarnaast is van belang dat in de communicatie met onderwijsdeelnemers rekening wordt gehouden met gevoeligheden rondom geslacht.

De Minister van OCW heeft het onderwerp seksregistratie geagendeerd in diverse periodieke overleggen met de Vereniging Hogescholen (VH), de Vereniging Nederlandse Universiteiten (VSNU) en de brancheorganisatie van de onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (MBO Raad). De VSNU heeft aangegeven voor NAW-gegevens steeds meer gebruik te maken van de koppeling met de BRP als gevolg waarvan studenten niet steeds opnieuw hun persoonsgegevens waaronder geslacht hoeven op te geven. Gebleken is dat een aantal instellingen het geslacht niet op pasjes of studentenkaarten vermeldt. De andere instellingen zijn bereid om te kijken of het gegeven geslacht achterwege kan blijven op pasjes en studentenkaarten.

De MBO-instellingen geven aan dat daar waar zich problemen voordoen, een oplossing op maat wordt gezocht. Zowel de MBO-Raad als de universiteiten hebben zich bereid getoond mee te denken over c.q. mee te werken aan mogelijkheden om informatie zonder geslachtsaanduiding te gebruiken in de communicatie met studenten.

Museumkaart

Sinds 1 januari 2016 is de vermelding van geslacht op de Museumkaart, gedefinieerd als m/v niet meer aan de orde. Bij de registratie wordt m/v wel gehandhaafd in verband met beleidsinformatie (b.v. hoeveel vrouwen bezoeken een museum of hoe is de m/v verdeling bij bezoek aan musea). Het staat de kaarthouder overigens vrij zelf een keuze te maken tussen m of v waarmee de aanspreektitel in de correspondentie (meneer/mevrouw) wordt bepaald. De Museumvereniging heeft aangegeven de mogelijkheid een x toe te voegen mee te zullen nemen bij herziening van de processen in de back office in de komende jaren. Zij zien als probleem dat de mogelijkheid van een x vervolgens ook vraagt om een neutrale aanspreektitel en herziening van correspondentie zonder gebruik te maken van hij/zij of zijn/haar.

Verklaring omtrent het gedrag

De aanvraag voor een verklaring omtrent het gedrag wordt ingediend door een burger als hij voor de uitoefening van een bepaald dienstverband/functie deze nodig heeft. Het gegeven geslacht is ter invulling opgenomen in de aanvraag. Uit onderzoek is gebleken dat de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie het gegeven geslacht rechtstreeks uit de BRP verkrijgt. Er kan daarom worden afgezien van het invullen van dit gegeven op het aanvraagformulier. Het gegeven zal derhalve met ingang van 1 januari 2017 niet meer op het aanvraagformulier voorkomen en behoeft dus ook niet meer door de aanvrager van een verklaring omtrent het gedrag te worden verstrekt.

Gerechtelijke procedures

Ik heb een brief gestuurd aan de Raad voor de Rechtspraak met het verzoek om nadere informatie over de registratie van geslacht op formulieren en documenten binnen de Rechtspraak. In de brief is de Raad tevens verzocht om de mogelijkheden te bezien om het aantal malen dat gevraagd wordt het geslacht te vermelden te verminderen en zo mogelijk achterwege te laten. De Raad onderzoekt momenteel wat de mogelijkheden daarvoor zijn en betreft daarbij de ontwikkelingen die in het kader van het digitaal procederen gaande zijn. Overigens werkt de Rechtspraak al met formulieren waarop de vermelding van het geslacht weliswaar verplicht is, maar die naast de optie «man» en «vrouw» tevens een derde optie «onbekend» kennen.

Rechtsbijstand

Ik heb aan de Raad voor Rechtsbijstand een brief met gelijke strekking gestuurd als de voormelde brief aan de Raad voor de Rechtspraak. Ook de Raad voor Rechtsbijstand onderzoekt wat de mogelijkheden zijn om tot vermindering van het aantal malen te komen dat om verstrekking van het gegeven geslacht wordt gevraagd en om – zo mogelijk – de vraag naar het gegeven achterwege te laten. Dat gebeurt in het kader van de ontwikkeling van een nieuw cliëntvolgsysteem, waarbij de informatiebehoefte voor de rechtsbijstand in kaart wordt gebracht. Voor de goede orde zij vermeld dat ook de Raad voor Rechtsbijstand formulieren gebruikt waarop naast «man» en «vrouw» tevens de optie «onbekend» beschikbaar is.

Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)

Het CJIB is bij de bevolking met name bekend als incassobureau voor geldboetes. Daarnaast vervult het CJIB een aantal andere taken, zoals de afdoening van zaken voor het Openbaar Ministerie. Bij beschikkingen en aanmaningen wordt de betrokken burger in het algemeen aangeschreven zonder aanduiding van het geslacht. Dat gebeurt door de aanduiding te beperken tot de voorletter(s) en geslachtsnaam van de betrokkene. In andere correspondentie wordt gebruik gemaakt van de aanduiding «geachte heer» of «geachte mevrouw», dan wel «geachte heer/mevrouw». Dat vloeit deels voort uit de aanduiding die de burger in kwestie zelf heeft gebruikt in correspondentie met het CJIB, deels uit de inrichting van geautomatiseerde systemen.

Bevolkingsonderzoeken

Voor de uitvoering van bevolkingsonderzoeken naar baarmoederhalskanker, borstkanker en darmkanker is Nederland in vijf regio's onderverdeeld. In elk van de vijf regio's is één stichting (screeningsorganisatie) verantwoordelijk voor de uitvoering van de bevolkingsonderzoeken naar baarmoederhalskanker, borstkanker en darmkanker. Voor bepaalde onderzoeken worden alleen mannen, of juist alleen vrouwen uitgenodigd; immers bij bepaalde onderzoeken is sekse een doorslaggevend gegeven voor de beslissing of iemand wordt opgeroepen voor het onderzoek. Personen die ten onrechte worden uitgenodigd voor een onderzoek kunnen dit melden bij de regionale screeningsorganisatie waarna zij geen uitnodigingen meer ontvangen. Transgender personen die ten onrechte niet worden uitgenodigd kunnen dit eveneens melden bij de regionale screeningsorganisatie.

Gelijke behandeling van mannen en vrouwen

In artikel 3, derde lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Wgb m/v) is de verplichting opgenomen dat bij het aanbieden van betrekkingen in tekst en vormgeving (vacatures) moet blijken dat zowel mannen als vrouwen in aanmerking komen. Aan deze verplichting wordt in de praktijk uitvoering gegeven door achter de vacaturetekst m/v te vermelden. De verplichting van gelijke behandeling die in dit artikel is opgenomen is nog steeds actueel.

Discriminatie op grond van geslacht komt namelijk nog steeds voor. Zo blijkt uit het jaarverslag 2015 en de Monitor discriminatiezaken 2015 van het College voor de Rechten van de Mens (verder College). Tot 2014 hadden de meeste oordelen van het College voor de Rechten van de Mens betrekking op de grond «geslacht». In 2015 had 23 van de 155 (15%) oordelen betrekking op deze grond. Het College constateert hier een opmerkelijke afname. De grond geslacht blijft echter één van de vaste gronden die terugkomt in de jaarlijkse verantwoording van het College. In de afgelopen vijf jaren heeft het College hierover een aantal oordelen geveld, bijvoorbeeld omdat in de vacaturetekst (zonder onderbouwing) specifiek om een vrouwelijke medewerker werd gevraagd en dus in strijd met artikel 3 Wgb m/v werd gehandeld¹⁵.

Naar aanleiding van een brief van het Bureau Discriminatiezaken Kennemerland van 17 oktober 2014, waarbij specifiek de aandacht van de overheid is gevraagd voor de toepassing van deze verplichting, is onderzocht op welke wijze binnen de rijksoverheid kan worden voldaan aan de wettelijke verplichting van artikel 3, derde lid, Wgb m/v en rekening kan worden gehouden met het streven om geslachtsaanduiding te beperken. Onderzocht is of het mogelijk is de vermelding m/v in de vacatureteksten van de rijksoverheid door een alternatieve tekst te vervangen. Gebleken is dat dit mogelijk is. De tekst in de vacatureteksten is vervangen door de formulering: «een ieder, ongeacht het geslacht, wordt uitgenodigd om ...». Om breder gebruik van deze tekst te stimuleren, zal het kabinet deze mogelijkheid onder de aandacht van sociale partners brengen.

Stempas

De Minister van BZK stelt het model voor de stempas vast. In het op de stempas vermelde pasnummer zal voortaan de vermelding m of v achterwege worden gelaten. Wat de adressering van de stempas betreft, zijn gemeenten vrij om op de stempas de aanhef «de heer/mevrouw» te gebruiken. Uit navraag bij drie grote en een aantal kleinere gemeenten blijkt dat zij in de aanhef geen «de heer of mevrouw» vermelden, maar alleen de voorletters en de achternaam van de geadresseerde kiesgerechtigde.

Gemeenten

Het kabinet heeft het beleid van gemeenten op dit terrein bij haar onderzoek betrokken. Zoals hiervoor is opgemerkt heeft een aantal gemeenten, waaronder Amsterdam, het initiatief genomen om na te gaan of in de vele formulieren die de burger in het contact met de gemeente gebruikt, de vermelding van het geslacht wel nodig is. Waar dat niet het geval bleek te zijn, heeft aanpassing van de formulieren plaatsgevonden. Het kabinet vindt dit een heel goed initiatief en ziet graag dat dit beleid navolging krijgt bij andere gemeenten. Om dat te bewerkstelligen

¹⁵ O.m. College voor de Rechten van de Mens oordeel 2014, 111 en oordeel 2013, 56.

zijn de VNG en de NVVB (Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken) bij brief die ik, mede namens de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, heb verzonden, verzocht te bevorderen dat het beleid van gemeenten, zoals Amsterdam, dat erop is gericht om de verplichte vermelding van het geslacht op formulieren zoveel mogelijk te beperken c.q. af te schaffen landelijk navolging krijgt. Beide organisaties hebben daar positief op gereageerd en toegezegd actie te ondernemen. De NVVB heeft daartoe onlangs een artikel over het onderwerp geplaatst in haar vakblad Burgerzaken en recht dat onder alle gemeenten wordt verspreid. De VNG komt gemeenten tegemoet door onder andere elektronische formulieren beschikbaar te stellen waarop de vermelding van het geslacht niet voorkomt.

Een verdere bewustwording zal ook volgen uit de activiteiten van de Kafkabrigade. De Kafkabrigade is aan de slag gegaan op basis van een concrete casus (betrof vervallen rijbewijs als gevolg van een geslachtswijziging) en heeft aan de hand daarvan in kaart gebracht tegen welke praktische problemen rond seksregistratie de betrokkene is aangelopen. Bij het onderzoek zijn ook de ervaringen van enkele andere personen betrokken, die in een andere situatie soortgelijke of andersoortige problemen hebben ondervonden als gevolg van geslachtsregistratie/geslachtswijziging. Daardoor kon een vollediger beeld worden verkregen. De kernvraag was wat op gemeentelijk niveau kan worden gedaan om de problemen te verhelpen. De gemeente Utrecht heeft hieraan haar medewerking verleend. Er is met alle betrokkenen afzonderlijk gesproken. Vervolgens heeft een gezamenlijke bijeenkomst plaatsgevonden in Utrecht en is naar aanleiding van de uitkomst daarvan een actieplan opgesteld. Het actieplan voorziet in betere voorlichting van de doelgroep (transgender personen) en aan bewustwording van gemeenten op landelijk niveau, inhoudende dat het vragen om vermelding van het geslacht in formulieren teruggedrongen kan worden. In het voorjaar van 2017 zal opnieuw een gezamenlijke bijeenkomst worden gehouden om te bezien welke resultaten zijn bereikt.

Staatscommissie herijking ouderschap

Zoals hiervoor aangegeven is de Staatscommissie Herijking Ouderschap gevraagd te onderzoeken in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om in de wetgeving over het ouderschap af te zien van vermelding van het geslacht.

De Staatscommissie heeft op 7 december 2016 haar rapport uitgebracht waarin ook is ingegaan op dit aanvullend verzoek. De Staatscommissie geeft aan dat begrippen naast een juridische betekenis ook een symbolische betekenis hebben die verder reikt dan de juridische betekenis. Zij merkt op dat «in het familierecht begrippen als moeder, vader en kind worden gebruikt om een relatie tussen personen aan te geven. Maar het begrippenkader dat de wet kent, is onvermijdelijk beperkter dan de veelzijdigheid aan sociale relaties die bestaan tussen kinderen en hun verzorgers», aldus de Staatscommissie. «De Staatscommissie is zich bewust van het feit dat begrippen een emotionele lading of symbolische betekenis kunnen hebben». Zij geeft aan dat neutraliteit niet is te bereiken, maar dat dit in de keuze voor begrippen en hun omschrijving wel zoveel als mogelijk wordt nagestreefd. Waar mogelijk heeft de Staatscommissie in haar voorstellen voor aanpassing van de wet gekozen voor een seksneutrale omschrijving. «Waar de wet consequenties verbindt aan het geslacht van de betrokken persoon, wordt het geslacht tot uitdrukking gebracht».

Hetgeen de Staatscommissie opmerkt ten aanzien van het begrippenkader dat de wet kent, namelijk dat dit onvermijdelijk beperkter is dan de veelzijdigheid aan sociale relaties die bestaan tussen kinderen en hun verzorgers, wordt door het kabinet onderschreven. Het kabinet zal de voorstellen van de Staatscommissie ten aanzien van de wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, waarbij zoveel als mogelijk is afgezien van vermelding van het geslacht (gekozen is voor seksneutrale omschrijvingen), de komende periode zorgvuldig bestuderen. De resultaten zullen worden meegenomen in de afwegingen rondom het vervolg op het rapport van de Staatscommissie.

2.3 Afronding

Het kabinet is van mening dat in Nederland oog is voor de problemen van sommige groepen die samenhangen met seksregistratie. Op een aantal beleidsterreinen wordt al rekening gehouden met gevoeligheden omtrent geslachtsregistratie en het gebruik van dit gegeven (digitale overheid, onderwijs; wijzigen geslacht op diploma's, visum). De activiteiten van de overheid hebben geleid tot vergroting van de bewustwording op dit terrein.

Daarnaast blijkt het mogelijk te zijn om op meer terreinen onderscheid te maken tussen enerzijds registratie en het beschikbaar hebben van het gegeven geslacht voor beleid en uitvoering en anderzijds het gebruik daarvan op pasjes, formulieren, advertenties en in de aanschrijving naar burgers (bijv. OV-(studenten)kaart, communicatie studenten, museumkaart). Dit heeft al geleid tot concrete voornemens die kunnen worden geïmplementeerd en uitgedragen (per 1 januari a.s. geen geslachtsvermelding op nieuw uit te geven persoonlijke OV-chipkaarten, met ingang van dezelfde datum geen vermelding geslacht meer op aanvraag verklaring omtrent verdrag, vermelding m/v in vacatureteksten is inmiddels vervangen door alternatieve tekst en in het op de stempas vermelde pasnummer zal voortaan vermelding m of v achterwege worden gelaten). Ook blijkt het in sommige gevallen mogelijk dat de vermelding van m/v wordt vervangen door een alternatief, bijvoorbeeld door op vragenformulieren de mogelijkheid m/v onbeantwoord te laten en een «x» of «o» in te vullen (initiatieven diverse gemeenten).

In een aantal hiervoor beschreven gevallen is het niet goed mogelijk dat registratie en gebruik van het gegeven geslacht achterwege blijft (bijv. bevolkingsonderzoek en andersoortige onderzoeken) en in sommige gevallen is het gegeven noodzakelijk voor identificatie (paspoort).

Alhoewel de afschaffing van onnodige seksregistratie binnen het internationale mensenrechtenbeleid geen specifiek speerpunt is, sluit het goed aan bij de Nederlandse algemene beleidsinzet, waarbinnen de verbetering van de positie van LHBTI's het uitgangspunt vormt. Het kabinet zet in op het agenderen van het onderwerp seksregistratie in diverse internationale gremia (EU, Raad van Europa). Het kabinet zal tevens bij toekomstige beleidsvoornemens alert blijven op nut en noodzaak van het gebruik van het persoonsgegeven geslacht.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker