



Advies Raad van State inzake Voorstel van rijkswet Wijziging van de Paspoortwet in verband met het schrappen van de geslachtsvermelding op de Nederlandse identiteitskaart

Nader Rapport

2024-0000405890

Aan de Koning

Nader rapport inzake Voorstel van rijkswet Wijziging van de Paspoortwet in verband met het schrappen van de geslachtsvermelding op de Nederlandse identiteitskaart

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2023, nr. 2023001745, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 september 2023, nr. W04.23.00207/I/K, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Het wetsvoorstel bepaalt dat op de Nederlandse identiteitskaart en de vervangende identiteitskaart het geslacht van de houder niet langer wordt vermeld. Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat de nieuwe identiteitskaart of vervangende identiteitskaart niet vervalt als het geslacht van de houder wijzigt.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt een opmerking over de beschrijving in de toelichting van de (on)misbaarheid van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

In de toelichting worden de (financiële) gevolgen voor de burger beschreven. Daarbij gaat de toelichting onvoldoende in op de vraag of vermelding van het geslacht op de identiteitskaart gemist kan worden en, in verband daarmee, welke huidige (wettelijke) verplichtingen voor een burger bestaan om een identiteitsbewijs of ander document te overleggen waarop het geslacht staat vermeld. Verderop in de toelichting staat dat deze verplichting in ieder geval bestaat bij inschrijving bij onderwijsinstellingen. Hierbij wordt verwezen naar de mogelijkheid die in het hoger onderwijs bestaat om in te schrijven middels DigiD.

De Afdeling wijst erop dat de verplichting om een van overheidswege verstrekt document te overleggen waarop onder andere het geslacht staat vermeld, niet alleen in het hoger onderwijs geldt. Voor de andere onderwijsvormen en mogelijk andere sectoren blijkt uit de toelichting niet wat de alternatieven zijn voor het overleggen van een identiteitskaart. Daarbij merkt de Afdeling op dat aan het aanvragen van een paspoort, of een uittreksel uit de Basisregistratie Personen, kosten voor de burger zijn verbonden.

De Afdeling adviseert in de paragraaf 'gevolgen voor de burger' in te gaan op de (on)misbaarheid van het geslacht op de identiteitskaart en de bestaande wettelijke verplichtingen om een van overheidswege verstrekt document te overleggen waarop het geslacht vermeld staat. Daarnaast adviseert zij toe te lichten welke alternatieve mogelijkheden voor de burger die beschikt over een identiteitskaart voorhanden zijn om aan deze verplichting te voldoen, en wat hiervan mogelijk de financiële gevolgen zijn.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen.

Vooropgesteld wordt dat *bestuursorganen* die het gegeven 'geslacht' nodig hebben bij de uitvoering van hun taken, verplicht zijn om dat gegeven op te vragen in de Basisregistratie personen (BRP).¹ Een burger die is ingeschreven in de BRP kan er niet toe worden verplicht het gegeven op een andere

¹ Artikel 1.7, eerste lid, van de Wet BRP. Als bij wettelijk voorschrift anders is bepaald is uitvraag op een andere manier ook toegestaan.

manier aan een bestuursorgaan mede te delen, tenzij het gegeven noodzakelijk is voor de deugdelijke vaststelling van de identiteit van de betrokkene.²

Voor de deugdelijke vaststelling van de identiteit door bestuursorganen is het gegeven over het geslacht op een identiteitsbewijs niet nodig, blijkt uit onderzoek van Panteia en VKA.³

In relatie tot niet-overheidsorganen die geen toegang hebben tot de BRP, kunnen burgers wel afhankelijk zijn van de geslachtsvermelding op het identiteitsbewijs, voor zover er een wettelijke verplichting bestaat om een document met geslachtsvermelding te tonen. Die verplichtingen zijn alleen aangetroffen in de onderwijs sfeer (zie hierna). Buiten deze verplichtingen kan de geslachtsvermelding op de identiteitskaart dus gemist worden.

De Afdeling wijst in haar advies op bovenvermelde verplichting om bij inschrijving, aanmelding of toelating bij onderwijsinstellingen een document over te leggen waarop het geslacht van betrokkene staat vermeld. Zij adviseert toe te lichten welke alternatieve mogelijkheden voor de burger (die over een identiteitskaart beschikt) voorhanden zijn om aan deze verplichting te voldoen, en wat hiervan mogelijk de financiële gevolgen zijn. Verschillende onderwijswetten⁴ vragen bij de inschrijving, aanmelding of toelating van een leerling tot het onderwijs, een 'van overheidswege verstrekt document waarop het geslacht vermeld staat'. Dit geldt voor alle onderwijsvormen.

De verplichting in de onderwijswetgeving om een document over te leggen waarop het geslacht is vermeld heeft tot doel de identiteit van de betrokkene vast te stellen. Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) controleert de door de school aangeleverde gegevens. Zo wordt een fout in het burgerservicenummer (BSN) voorkomen (van ouder naar school of van school naar DUO) en dat in het register onderwijsdeelnemers (hierna: register) gegevens aan de verkeerde leerling gekoppeld worden. Na (juiste) registratie in het register is uitwisseling van geslacht (maar ook overige gegevens) met de BRP mogelijk, en wordt het geslachtsgegeven voor verscheidene doelen gebruikt waaronder statistisch-, beleidsonderzoek en onderzoek naar emancipatie. Niet alle kinderen beschikken overigens over een BSN- of BRP-registratie. De gegevens worden ook gebruikt zodat een tijdelijke registratie op basis van een onderwijsnummer in het register kan plaatsvinden, welke op een later moment aan de BSN/BRP-gegevens gekoppeld kan worden.

Digitale aanmelding, inschrijving of toelating

Zoals vermeld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel⁵, vindt aanmelding in het hoger onderwijs plaats met behulp van DigiD. Aan de hand van het met DigiD verkregen BSN van de student verifieert DUO persoonsgegevens van de betrokkene in de BRP, waaronder het geslacht.⁶

Voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) geldt dat voor een deel van de mbo-instellingen de aanmeldingsprocedure voor een beroeps- of vavo-opleiding via een digitaal portaal verloopt (Centraal aanmelden mbo). Dit portaal regelt de identificatie van de aspirant-student middels DigiD. Mbo-instellingen zijn niet verplicht om van dit portaal gebruik te maken. Indien de aanmelding bij een mbo-instelling niet via Centraal aanmelden verloopt, of als een aspirant-student zich niet kan aanmelden middels DigiD, vindt de aanmelding van de student bij de desbetreffende mbo-instelling plaats.

Schriftelijke aanmelding, inschrijving of toelating

In geval van een schriftelijke aanmelding bij een mbo-instelling, of bij een instelling voor primair, voortgezet of speciaal onderwijs, registreert de onderwijsinstelling bij inschrijving het geslacht van betrokkene aan de hand van een van overheidswege verstrekt document. De gegevens worden doorgegeven aan DUO die controleert of het BSN (indien bekend) en het geslachtsgegeven overeen-

² Artikel 1.8 van de Wet BRP.

³ Kamerstukken II, 2019/20, nr. 145, Bijlage 943499.

Uit het onderzoek blijkt dat in de meeste gevallen waarbij burgers momenteel de wettelijke plicht hebben om een identiteitsbewijs te tonen (ter vaststelling van identiteit), zij naast een paspoort of identiteitskaart ook een rijbewijs mogen gebruiken. Dit volgt ook uit de Wet op de identificatieplicht. Het onderzoek laat zien dat in de gevallen dat het rijbewijs, dat geen geslachtsvermelding bevat, volstaat als identificatiedocument, het vervallen van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart geen consequenties zal hebben voor burgers wanneer zij zich moeten identificeren. In sommige gevallen volstaat het rijbewijs voor burgers niet om zich te identificeren, omdat iemands *nationaliteit* relevant is en het rijbewijs de nationaliteit niet vermeldt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij indiensttreding bij een nieuwe werkgever, waar de werkgever de nationaliteit van de werknemer moet vaststellen (artikel 28, eerste lid, onder f, van de Wet op de loonbelasting 1964). Het gaat in die gevallen dus niet om het geslachtsgegeven dat relevant is.

⁴ Artikelen 2, eerste lid en 4a, vierde lid, van de Leerplichtwet 1969; artikel 40b, eerste en tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs; artikel 46, eerste en tweede lid, van de Wet primair onderwijs BES; artikelen 8.10, eerste en tweede lid en 11.93, eerste en tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs 2020; artikel 42a, eerste en tweede lid, van de Wet op de expertisecentra; artikelen 1.4.1, tiende lid, onder c, 1.4a.1, achtste lid, onder c, 8.0.3, tweede lid en 8.1.1a, eerste en tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs; artikelen 7.31e, tweede lid en 7.39, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en artikel 8.1.3, eerste en tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES.

⁵ Punt 6.2 van de toelichting.

⁶ Artikel 4.1, eerste en derde lid, van de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs in samenhang gezien met artikel 6 van het Besluit verwerking persoonsgegevens GDI.



komen met de in de BRP geregistreerde gegevens.⁷

Alternatieven

Voor burgers zal het schrappen van het geslacht van de identiteitskaart dus gevolgen hebben indien zij zichzelf of hun kinderen willen inschrijven bij een onderwijsinstelling. Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat de identiteitskaart niet langer gebruikt kan worden voor aanmelding bij onderwijsinstellingen, waar aanmelding op digitale wijze niet mogelijk is. Er zal een ander van overheidswege verstrekt document dan de identiteitskaart nodig zijn, dat de benodigde gegevens bevat. Burgers kunnen gebruik maken van een paspoort of een uittreksel BRP waarop de benodigde gegevens vermeld staan.⁸ Burgers of hun kinderen die niet over een van deze documenten beschikken zullen (als goedkoopste alternatief) een uittreksel BRP moeten aanvragen bij de gemeente. Dit kan bij de meeste gemeenten online. Burgers die het uittreksel niet online aan kunnen of willen aanvragen, kunnen hiervoor naar de gemeentebalie. Aan een uittreksel BRP zijn kosten verbonden, die per gemeente verschillen (ca. € 15–25). Dit gevolg wordt gelet op het maatschappelijk belang van het schrappen van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart aanvaardbaar geacht.

Overigens kan voor toelating tot onderwijs in Caribisch Nederland⁹ gebruik worden gemaakt van de eigen identiteitskaarten van Caribisch Nederland (sédula's). Zoals beschreven in de memorie van toelichting, bevatten deze een vermelding van het geslacht en worden deze met het huidige wetsvoorstel niet geraakt. Voor burgers die over een sédula beschikken heeft het wetsvoorstel dus geen gevolgen.

De gevolgen van het wetsvoorstel voor DUO zijn in een uitvoeringstoets onderzocht. Deze is als bijlage bij de memorie van toelichting opgenomen. Om de consequenties van het wetsvoorstel voor onderwijsinstellingen in kaart te brengen bij de aanmelding, inschrijving of toelating tot het onderwijs, wordt door het ministerie van OCW nog een doenvermogenstoets uitgevoerd. De uitkomsten hiervan zullen aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Concluderend blijkt dat er in het maatschappelijk verkeer voor burgers in de meeste gevallen geen gevolgen zijn indien het geslacht van de identiteitskaart wordt geschrapt. Alleen bij inschrijving aan een onderwijsinstelling bestaat een wettelijke verplichting om een van overheidswege verstrekt document over te leggen waarop het geslacht vermeld staat. De gevolgen voor burgers blijven beperkt tot gevallen waarin de inschrijving niet via DigiD kan verlopen en betrokkene niet over een paspoort, maar alleen over een identiteitskaart (zonder geslachtsvermelding) beschikt. In dat geval is het alternatief het overleggen van een uittreksel BRP dat de voor de inschrijving benodigde gegevens bevat.

De memorie van toelichting (paragraaf 4.1.3 over de gevolgen voor de burger en paragraaf 6.2 over het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk) is overeenkomstig het bovenstaande aangevuld.

Ik verzoek het hierbij gevoegde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten te zenden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Digitalisering en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen.

⁷ Zie ook het besluit van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens d.d. 28 november 2023, kenmerk 2023-0000693672.

⁸ Een uittreksel BRP wordt aangemerkt als 'een van overheidswege verstrekt document'. Zie Kamerstukken II, 1997/98, 25 828, nr. 3.

⁹ Zoals bedoeld in de Wet primair onderwijs BES, de Wet voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES.



Advies Raad van State

No. W04.23.00207/I/K

's-Gravenhage, 6 september 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2023, no.2023001745, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende wijziging van de Paspoortwet in verband met het schrappen van de geslachtsvermelding op de Nederlandse identiteitskaart, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bepaalt dat op de Nederlandse identiteitskaart en de vervangende identiteitskaart het geslacht van de houder niet langer wordt vermeld.¹ Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat de nieuwe identiteitskaart of vervangende identiteitskaart niet vervalt als het geslacht van de houder wijzigt.²

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt een opmerking over de beschrijving in de toelichting van de (on)misbaarheid van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

In de toelichting worden de (financiële) gevolgen voor de burger beschreven.³ Daarbij gaat de toelichting onvoldoende in op de vraag of vermelding van het geslacht op de identiteitskaart gemist kan worden en, in verband daarmee, welke huidige (wettelijke) verplichtingen voor een burger bestaan om een identiteitsbewijs of ander document te overleggen waarop het geslacht staat vermeld. Verderop in de toelichting staat dat deze verplichting in ieder geval bestaat bij inschrijving bij onderwijsinstellingen.⁴ Hierbij wordt verwezen naar de mogelijkheid die in het hoger onderwijs bestaat om in te schrijven middels DigiD.⁵

De Afdeling wijst erop dat de verplichting om een van overheidswege verstrekt document te overleggen waarop onder andere het geslacht staat vermeld, niet alleen in het hoger onderwijs geldt.⁶ Voor de andere onderwijsvormen en mogelijk andere sectoren blijkt uit de toelichting niet wat de alternatieven zijn voor het overleggen van een identiteitskaart. Daarbij merkt de Afdeling op dat aan het aanvragen van een paspoort, of een uittreksel uit de Basisregistratie Personen, kosten voor de burger zijn verbonden.

De Afdeling adviseert in de paragraaf 'gevolgen voor de burger' in te gaan op de (on)misbaarheid van het geslacht op de identiteitskaart en de bestaande wettelijke verplichtingen om een van overheidswege verstrekt document te overleggen waarop het geslacht vermeld staat. Daarnaast adviseert zij toe te lichten welke alternatieve mogelijkheden voor de burger die beschikt over een identiteitskaart voorhanden zijn om aan deze verplichting te voldoen, en wat hiervan mogelijk de financiële gevolgen zijn.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een opmerking bij het voorstel van rijkswet en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel van rijkswet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend en aan de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten wordt overgelegd.

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

¹ Onderdeel A van het ontwerpbesluit.

² Onderdeel B van het ontwerpbesluit.

³ Punt 4.1.3 en 4.3.3 van de toelichting.

⁴ Punt 6.2 inzake het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk.

⁵ Artikel 4.1, eerste lid, van de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs.

⁶ Zie artikel 4a, vierde lid, van de Leerplichtwet 1969, artikel 8.0.3 Wet Educatie en Beroepsonderwijs, artikel 42a Wet op de Expertisecentra, artikel 40b Wet op het primair onderwijs en artikel 8.10 Wet op het primair onderwijs.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Paspoortwet in verband met het schrappen van de geslachtsvermelding op de Nederlandse identiteitskaart

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

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Paspoortwet te wijzigen met het oog op het niet meer vermelden van het geslacht van de houder op de Nederlandse identiteitskaart;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Paspoortwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3, eerste lid, wordt na de eerste zin een zin ingevoegd, luidende:

De Nederlandse identiteitskaart en de vervangende Nederlandse identiteitskaart zijn niet voorzien van de vermelding van het geslacht.

B

Artikel 47, eerste lid, onderdeel e, komt te luiden:

- e. de geslachtsnaam, de voornamen, de geboortedatum, het geslacht of het burgerservicenummer van de houder zijn gewijzigd, behalve als het een wijziging van het geslacht betreft van de houder van een Nederlandse identiteitskaart of een vervangende Nederlandse identiteitskaart, waarop het geslacht niet is vermeld;

ARTIKEL II

Deze rijkswet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemeen deel

1. Inleiding

1.1 Doel en achtergrond voorstel

Dit voorstel van rijkswet, dat beoogt de vermelding van het geslacht op de Nederlandse identiteitskaart (hierna: identiteitskaart) te schrappen, vloeit voort uit het Regeerakkoord 2017 'Vertrouwen in de toekomst', waarin is opgenomen dat onnodige geslachtsregistratie waar mogelijk wordt beperkt.¹ Met het regeerakkoord gaf het kabinet invulling aan het regenboogstembusakkoord uit 2017². Het kabinet heeft een plan van aanpak opgesteld ter uitvoering van het voornemen uit het regeerakkoord om onnodige seksregistratie te beperken.³ Inmiddels is de vermelding van het geslacht vervallen op diploma's, visa, stempassen, museumjaarkaart en de persoonlijke vervoerskaart. Ook wordt het geslacht niet altijd meer geregistreerd bij burgercorrespondentie, op overheidsformulieren en toegangspassen. Met het regeerakkoord van 2022 bevestigt de regering het regenboogstembusakkoord opnieuw als basis voor haar beleid.

Het laten vervallen van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart past binnen de lopende aanpak van onnodige seksregistratie. Deze aanpak baseert zich onder meer op het eerder ontwikkelde Afwegingskader Seksregistratie⁴ en de Toolkit Onnodige Seksregistratie.⁵ Zo is het vanuit het oogpunt van privacy belangrijk om het geslachtsgegeven alleen te registreren en te vermelden wanneer dat echt nodig is. Wanneer de vermelding van geslacht onnodig is, wordt door het weglaten van dit gegeven voldaan aan dataminimalisatie. Daarnaast geeft seksregistratie de boodschap af dat het uitmaakt wat iemands geslacht is, terwijl dit in veel situaties niet het geval is. Het houdt daarmee onnodig stereotypen in stand. Ten slotte herkent niet iedereen zich in de binaire indeling van 'man of vrouw'. De nadruk hierop kan door hen worden ervaren als een belemmering om volwaardig deel te nemen aan de samenleving.

In 2019 hebben Kamerleden verzocht om de juridische, financiële en technische kansen en belemmeringen voor de herziening van de geslachtsvermelding op paspoorten en identiteitskaarten in kaart te brengen.⁶ Hiertoe heeft het kabinet een onderzoek laten uitvoeren.⁷ Uit het onderzoek is gebleken dat de (praktische) gevolgen van het weglaten van het geslacht voor organisaties die de identiteitskaart gebruiken voor identiteitsverificatie, de primaire functie van de identiteitskaart, beperkt blijven.⁸ Geconcludeerd werd dat het registreren van het geslacht op de identiteitskaart als onnodig wordt gezien. Naar aanleiding van het onderzoek zijn beide Kamers geïnformeerd dat het traject van het weglaten van de vermelding van het geslacht op de identiteitskaart ter hand wordt genomen.⁹

1.2 Afsplitsing uit het wetsvoorstel over de centrale voorziening biometrische gegevens Paspoortwet

Onderhavige wijziging maakte tot en met de consultatiefase deel uit van het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van een centrale voorziening voor de biometrische gegevens ten behoeve van reisdocumenten.¹⁰ De reden was dat zowel de introductie van de centrale voorziening als de identiteitskaart zonder vermelding van het geslacht, een wijziging van een rijkswet vereisen (de Paspoortwet). Samenvoegen bracht efficiëntie zodat diverse betrokkenen niet belast hoefden te worden met twee separate voorstellen van rijkswet.

Na de consultatiefase is gebleken dat omwille van de voortgang het onderdeel 'schrappen van de geslachtsvermelding' beter gediend is met een separaat voorstel. Het betreft in wezen twee verschillende onderwerpen die door afsplitsing afzonderlijk op hun merites kunnen worden beoordeeld, de

¹ Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', Kamerstukken II 2017/18, 34 700 nr. 34, Bijlage 820240, blz. 10.

² https://coc.nl/wp-content/uploads/2017/03/COCRegenbAkk_A2-003.pdf

³ Het zgn. driesporenbeleid onnodige seksregistratie. Kamerstukken II, 2018/19, 30 420, nr. 302.

⁴ Kamerstukken II, 2019/20, 27 859, nr. 145, Bijlage 'Afwegingskader seksregistratie'.

⁵ Toolkit onnodige seksregistratie (atria.nl)

⁶ Kamerstukken II, 2018/19, 25 764, nr. 115.

⁷ Kamerstukken II, 2019/20, 27 859, nr. 145, Bijlage 943499.

⁸ Bij de politie en de Koninklijke Marechaussee zullen medewerkers bijvoorbeeld moeten worden geïnstrueerd dat de nieuwste identiteitskaart geen geslacht meer bevat. Ook moet Nederland andere lidstaten informeren over de aanpassingen als het geslacht niet langer op de Nederlandse identiteitskaart wordt opgenomen. Het weglaten van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart leidt tot de noodzakelijke kosten voor de aanpassingen in het aanvraag- en productieproces. Allereerst moet het ontwerp van het document zelf en het productieproces aangepast worden.

⁹ Kamerstukken II, 2019/20, 27 859, nr. 145.

¹⁰ <https://www.internetconsultatie.nl/biometrischegegevenspaspoortwet/b1>

gedachtevorming en -uitwisseling over deze onderwerpen behoeft elkaar niet binnen één wetsvoorstel over en weer te belasten. Bijkomend argument is dat de Nederlandse identiteitskaart een Nederlandse aangelegenheid is. De landen en Caribisch Nederland beschikken over eigen identiteitskaarten (sédula's), die met deze wijziging niet worden geraakt. Zij zijn uiteraard over deze wijziging geconsulteerd en hebben zich erover kunnen uitspreken. Zie nader paragraaf 6. Advies en consultatie.

2. Verhouding tot hoger recht en internationale aspecten

2.1 Verhouding tot hoger recht

Voorgesteld wordt om de vermelding van het geslacht van betrokkene op de Nederlandse identiteitskaart achterwege te laten (voorgestelde wijziging van artikel 3, eerste lid, van de Paspoortwet). Dit betekent dat dit gegeven verdwijnt uit de drie plaatsen waar het nu opgenomen wordt, namelijk: de visuele zone, de machine leesbare strook (MRZ) en de chip van het document.

Verordening (EU) 2019/1157 betreffende de identiteitskaarten

Met het burgerschap van de Unie wordt iedere burger van de Unie het recht van vrij verkeer verleend, mits bepaalde beperkingen en voorwaarden in acht worden genomen. Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad (Richtlijn vrij verkeer) geeft uitvoering aan dat recht. Artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie voorziet eveneens in het recht van vrijheid van verkeer en van verblijf. Vrijheid van verkeer houdt het recht in om lidstaten te verlaten en binnen te komen met een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. Verordening (EU) 2019/1157¹¹ bevat regels inzake (beveiligingsnormen die gelden voor) identiteitskaarten die lidstaten aan hun onderdanen afgeven wanneer dezen hun recht op vrij verkeer binnen de Unie uitoefenen. De vermelding van het geslacht van een persoon op de identiteitskaart is ingevolge Verordening (EU) 2019/1157 *optioneel*.¹² Nederland maakt hiervan gebruik door in dit voorstel de vermelding van het geslacht op de identiteitskaart te laten vervallen.

Dataminimalisatie

Het vervallen van de registratie van het geslacht bij de aanvraag van nieuwe identiteitskaarten doet recht aan het in de Algemene Verordening Gegevensbescherming¹³ vastgelegde beginsel van minimale gegevensverwerking oftewel dataminimalisatie: persoonsgegevens moeten toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

2.2 Erkenning identiteitskaart binnen de Europese Unie en Schengen

De identiteitskaart kan gebruikt worden ten behoeve van het uitoefenen van het recht van vrij verkeer binnen de Europese Unie en Schengen.¹⁴ De identiteitskaart is ook gereguleerd in Verordening (EU) 2019/1157.¹⁵ Deze Verordening bepaalt dat identiteitskaarten dienen te voldoen aan de specificaties van de internationale luchtvaartorganisatie, vastgelegd in ICAO-document 9303.¹⁶ Deze specificaties verplichten in beginsel tot de vermelding van het geslacht met M, V of X. In de Verordening is echter specifiek voor dit punt een uitzondering opgenomen: de vermelding van het geslacht van een persoon op de identiteitskaart is optioneel.¹⁷ Nederland maakt hiervan gebruik door in dit voorstel de vermelding van het geslacht op de identiteitskaart te laten vervallen. Omdat de Verordening expliciet regelt dat het document geen vermelding van het geslacht behoeft te bevatten, levert het weglaten van de

¹¹ Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188).

¹² Artikel 3, tweede lid, tweede volzin, van de Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188).

¹³ Artikel 5, eerste lid, onder c, van de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG.

¹⁴ Artikelen 4 en 5 van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG. Artikel 8 van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore).

¹⁵ Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188).

¹⁶ Artikel 3, tweede lid, van Verordening (EU) 2019/1157 verwijst naar deel vijf van Document 9303 van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) inzake machineleesbare reisdocumenten (ICAO-document 9303).

¹⁷ Artikel 3, tweede lid, tweede volzin, van Verordening (EU) 2019/1157.

vermelding geen complicaties op voor de juridische erkenning van het document binnen de Europese Unie en Schengen.

2.3 Erkenning identiteitskaart buiten de Europese Unie

Met een identiteitskaart kan naar een beperkt aantal landen buiten de Europese Unie en Schengen gereisd worden. Dit is mogelijk omdat deze landen de identiteitskaart, gelijk aan een paspoort, als reisdocument accepteren. Dit is het geval bij Turkije en Moldavië. De juridische basis voor deze erkenning kan per land verschillen. Voor bijvoorbeeld Turkije geldt dat dat dit volgt uit de Europese overeenkomst nopens het verkeer van personen tussen de Lidstaten van de Raad van Europa (Trb. 1960, nr. 103, met recentste wijziging Trb. 2016, 193).¹⁸ Met dit verdrag wordt tussen de Partijen de Nederlandse identiteitskaart erkend als reisdocument. Ook de Duitse identiteitskaart wordt hiermee erkend als reisdocument; ook deze bevat geen geslachtsvermelding. Voor Moldavië betreft dit een bilateraal verdrag. In principe geldt dat deze landen zelf bepalen of zij het nieuwe model identiteitskaart blijven accepteren als reisdocument.

In voorkomende gevallen kan de identiteitskaart in landen, anders dan de bovengenoemde, informeel geaccepteerd worden als identiteitsmiddel. Deze acceptatie is echter niet geformaliseerd en betreft als zodanig een grijs gebied waar geen garanties over de acceptatie van de kaart, met of zonder geslachtsvermelding, gegeven kunnen worden.

2.4 API-gegevens

Vervoerders, zoals luchtvaartmaatschappijen, kunnen door het land van aankomst worden verplicht om persoonsgegevens over reizigers te delen. Voor binnenkomende vluchten van buiten de EU is dat geregeld in Richtlijn 2004/82/EC (API-richtlijn),¹⁹ geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet 2000 en daarop gebaseerde regelgeving.²⁰ Deze gegevens van passagiers (zogenaamde Advance Passengers Information of: API-gegevens) bevatten ook gegevens uit een identiteitsbewijs zoals naam, woonplaats, geboortedatum en geslacht. Vervoerders kunnen een boete krijgen als zij geen of onvolledige gegevens versturen. De gegevens worden ontleend aan de Machineleesbare Strook (MRZ) van een reisdocument of identiteitskaart. In de MRZ is een specifieke plaats voorbehouden aan de geslachtsvermelding. Indien het geslacht niet in het document wordt opgenomen, zal deze plaats gevuld worden door een vulteken in de vorm van een '<'. Internationaal wordt dit vulteken op die plaats uitgelezen als 'unspecified'. Doordat dit gegeven verwerkt kan worden, kan een vervoerder voldoen aan deze verplichting, en is de gegevensset niet onvolledig.

2.5 Geslachtsvermelding in het paspoort van het Koninkrijk

De voorgestelde aanpassing zal niet voor het paspoort doorgevoerd worden. Verordening (EG) nr. 2252/2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten²¹ verplicht tot geslachtsvermelding in het paspoort. In deze Verordening (Bijlage, onder 2.) is eveneens de internationaal overeengekomen ICAO-standaarden opgenomen (het reeds vermelde ICAO-document nr. 9303 betreffende machineleesbare paspoorten), die het geslacht als verplicht gegeven voor reisdocumenten bevatten.²² Het Nederlandse paspoort moet aan deze internationale eis voldoen om de functie van het paspoort als reisdocument voor internationaal reisverkeer te borgen. De erkenning van het paspoort als reisdocument gebeurt buiten de Europese Unie en Schengen op basis van een bilaterale erkenning, waarbij landen de eisen volgend uit ICAO-document nr. 9303 hanteren.

3. Vervallen van de identiteitskaart na geslachtsverandering

Volgens de huidige Paspoortwet vervalt een identiteitskaart van rechtswege na een geslachtsverandering van de houder, omdat de gegevens op het document niet meer juist zijn. Als het geslacht op het document niet langer vermeld wordt, kan een geslachtsverandering geen reden meer zijn voor het

¹⁸ Artikel 1 van de Overeenkomst: 'Onderdanen van de Overeenkomstsluitende Partijen mogen, ongeacht het land hunner vestiging, het grondgebied van een andere partij over alle grenzen binnenkomen of verlaten op vertoon van een van de documenten vermeld in de Bijlage bij deze Overeenkomst, die een integrerend onderdeel van de Overeenkomst vormt.'

¹⁹ Richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU 2004, L261).

²⁰ Artikel 2.2a van het Vreemdelingenbesluit 2000.

²¹ Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PbEU 2004, L 385).

²² De in ICAO doc. 9303 vastgelegde internationale norm voor reisdocumenten houdt in dat het geslacht vermeld dient te worden met M, V of X.

vervallen van de identiteitskaart. Dit wordt geregeld door de voorgestelde aanpassing van artikel 47, eerste lid, onderdeel e, van de Paspoortwet.

De ten tijde van de inwerkingtreding van dit voorstel van rijkswet uitgereikte identiteitskaarten, die een vermelding van het geslacht bevatten, blijven geldig totdat hun geldigheidsduur verstrijkt.²³ Bij geslachtsverandering van de houder vervallen zij echter (nog steeds) van rechtswege. Betrokkenen die na de inwerkingtreding van het voorstel hun identiteitskaart wensen te vervangen voor die zonder geslachtsvermelding, kunnen een nieuwe identiteitskaart aanvragen.

Deze wijziging verandert overigens niets aan de mogelijkheid een document in te nemen als de gezichtsofopname niet langer goed gelijkend is. Dat volgt uit artikel 54, eerste lid, van de Paspoortwet: 'Een reisdocument wordt ingehouden, indien: d. de gezichtsofopname van de houder niet langer voldoende gelijkenis vertoont.' De tot inname bevoegde autoriteiten worden genoemd in artikel 50b van de Paspoortwet. Dit betreft onder andere de uitgevende instanties, grensautoriteiten, politie, de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen, en het Openbaar Ministerie.

4. Gevolgen van het voorstel van rijkswet

4.1.1 Gevolgen voor de uitgevende instanties

In de huidige techniek van het aanvraag- en uitgifteproces van identiteitskaarten wordt het geslachtsgegeven, als onderdeel van de gegevens met betrekking tot een aanvraag, verwerkt in de aanvraagapparatuur van uitgevende instanties. Dit geslachtsgegeven van identiteitskaarten hoeft na inwerkingtreding van dit voorstel van rijkswet niet langer verwerkt te worden. De technische aanpassing hiervoor zal meegenomen worden in een reguliere aanpassing van de systemen.

4.1.2 Gevolgen voor de tot identiteitscontrole bevoegde autoriteiten

In het onderzoek van Pantheia wordt aangegeven dat de (praktische) gevolgen van het weglaten van het geslacht voor organisaties die de identiteitskaart gebruiken voor identiteitsverificatie, de primaire functie van de identiteitskaart, beperkt blijven.²⁴ Het geslachtsgegeven wordt niet standaard gebruikt in eerstelijnscontrole²⁵, die zich op het gezicht baseert. Bij de politie en de Koninklijke Marechaussee moeten medewerkers worden geïnstrueerd dat het nieuwe model van de identiteitskaart geen vermelding van het geslacht bevat. Daarnaast zullen systemen aangepast moeten worden om een document zonder geslacht te kunnen erkennen. Ook moet Nederland andere landen informeren over de aanpassingen als het geslacht niet langer op de Nederlandse identiteitskaart wordt opgenomen. Dit is gebruikelijk bij de introductie van een nieuw model, bijvoorbeeld om controleurs te wijzen op nieuwe echtheidskenmerken.

4.1.3 Gevolgen voor de burger

Indien het geslacht niet meer op de identiteitskaart wordt vermeld, zullen houders ervan bij het tonen van hun identiteitskaart niet langer hun geslachtsgegeven delen. Dit doet niet af aan het feit dat sommige namen, adellijke titels of de burgerlijke staat (opgenomen indien aangevraagd) indicatief kunnen zijn voor het geslacht van de houder.

De administratieve lasten voor de burger in het aanvraag- en uitgifteproces van een Nederlandse identiteitskaart blijven door dit voorstel van rijkswet ongewijzigd.

4.2 Gevolgen van het voorstel voor het Caribisch deel van het Koninkrijk

Het voorstel is beperkt tot het Europees deel van het Koninkrijk. De landen en Caribisch Nederland beschikken over eigen identiteitskaarten (sédula's), die met deze wijziging niet worden geraakt. Wel kan in het Caribisch deel van het Koninkrijk een Nederlandse identiteitskaart aangevraagd worden. Dit is een reguliere Nederlandse identiteitskaart die met deze wijziging geen geslacht meer zal bevatten. Vanuit het Caribisch deel van het Koninkrijk zijn geen specifieke opmerkingen gemaakt over deze wijziging.

²³ Dit is wenselijk, omdat het in een keer ongeldig maken van oude documenten grote maatschappelijke impact heeft, en met het verloop van de geldigheid oude documenten uiteindelijk vervangen zullen worden.

²⁴ Bij de politie en de Koninklijke Marechaussee zullen medewerkers bijvoorbeeld moeten worden geïnstrueerd dat de nieuwste identiteitskaart geen geslacht meer bevat. Ook moet Nederland andere lidstaten informeren over de aanpassingen als het geslacht niet langer op de Nederlandse identiteitskaart wordt opgenomen. Het weglaten van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart leidt tot de noodzakelijke kosten voor de aanpassingen in het aanvraag- en productieproces. Allereerst moet het ontwerp van het document zelf en het productieproces aangepast worden.

²⁵ Eerstelijnscontrole betreft de reguliere controle. Als daar bijvoorbeeld twijfel over de identiteit rijst, zal dit tot nader onderzoek leiden: een tweede of derdelijns controle. Deze wordt uitgevoerd door rechercheurs.

4.3 Financiële gevolgen

4.3.1 Het Rijk

De kosten voor de ontwikkeling van een nieuw model identiteitskaart, waarop het gegeven geslacht niet meer wordt opgenomen, worden geraamd op € 1,5 miljoen (exclusief BTW). De kosten voor de technische aanpassing van de aanvraagapparatuur worden geraamd op € 600.000,- (exclusief BTW). Een nieuw model voor de reisdocumenten en identiteitskaarten, inclusief de technische aanpassing van de aanvraagapparatuur, wordt bekostigd uit de kostprijs (leges) die de aanvrager betaalt voor het document. Indien de wijziging (schrappen van de geslachtsvermelding) meegenomen kan worden met een reguliere wijziging van het model identiteitskaart, zijn de kosten beperkt.

4.3.2 Uitgevende instanties

Voor deze aanpassing worden geen financiële gevolgen voorzien voor de uitgevende instanties.

4.3.3 De burger

Indien het vervallen van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart meegenomen kan worden met een reguliere wijziging van de reisdocumenten en identiteitskaarten, is het de verwachting dat dit geen gevolgen zal hebben voor de leges die bij de aanvrager in rekening gebracht worden bij de aanschaf van een identiteitskaart.

Indien een nieuw model moet worden ontwikkeld, worden de kosten doorberekend in de leges die de aanvrager voor het document betaalt.

5. Uitvoering

5.1 RvIG

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, belast met beheer en ontwikkeling van het reisdocumentenstelsel. Zij zal een model identiteitskaart ontwikkelen dat niet langer het geslacht bevat. Ook zal de software van de aanvraagapparatuur bij de uitgevende instanties aangepast moeten worden, om bij een aanvraag van een identiteitskaart niet langer het geslacht te verwerken.

6. Advies en consultatie

6.1 Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft op 5 december 2022 advies uitgebracht over het onderhavige voorstel, dat toen nog onderdeel was van het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van een centrale voorziening voor de biometrische gegevens ten behoeve van reisdocumenten.²⁶ Met betrekking tot het niet langer opnemen van het geslacht op de identiteitskaart heeft de AP geen opmerkingen gemaakt.

6.2 Advies van het Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft in diens reactie gewezen op artikel 7.31e van de Wet op het hoger onderwijs. Daarin is bepaald dat 'het persoonsgebonden nummer wordt overgelegd door middel van een van overheidswege verstrekt document, waarop tevens de gegevens over de geslachtsnaam, de voorletters, de geboortedatum en het geslacht van de betrokkene zijn vermeld.' Deze bewoording sluit een identiteitskaart zonder geslachtsvermelding uit voor dit doel, aldus het ATR.

In het onderwijs zijn gegevens over het geslacht nodig om statistische zaken gerelateerd aan het geslacht en onderwijs te onderzoeken. Mede hierdoor is het nu ook niet mogelijk om een inschrijving te doen met een rijbewijs of Duitse identiteitskaart, die beide geen geslachtsgegevens bevatten. Omdat het inmiddels ook mogelijk is om een aanmelding te doen bij een onderwijsinstelling middels DigiD, voorzien OCW en DUO geen problemen met het weglaten van het geslacht uit de identiteitskaart. Dit is geregeld via artikel 4.1, eerste lid, van de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs.²⁷

²⁶ <https://www.internetconsultatie.nl/biometrischegegevenspaspoortwet/b1>

²⁷ De kandidaat die zich overeenkomstig artikel 7.31a, eerste lid, van de wet aanmeldt, doet dat met behulp van DigiD via Studielink.

6.3 Internetconsultatie

Een conceptversie van het voorstel van rijkswet met de onderhavige wijziging is gepubliceerd in het kader van internetconsultatie. Met betrekking tot het weglaten van het geslacht werd in dat kader gevraagd: 'Wat vindt u ervan dat op de identiteitskaart niet meer het geslacht wordt vermeld?'

Op deze voorgenomen aanpassing hebben 345 respondenten een reactie gegeven. Daarvan reageerden 103 mensen positief, 24 hadden geen bezwaar, 57 hadden geen mening en 161 waren tegen deze aanpassing. De reacties zijn onder te verdelen in de volgende onderwerpen:

1. de noodzaak bij verificatie van identiteit;
2. het aspect van gender en biologie;
3. de mogelijkheid laten om een keuze te maken en
4. zorgen rond de erkenning van deze documenten.

Deze aspecten worden hier nader besproken.

6.3.1 Verificatie van identiteit

Met betrekking tot de geslachtsvermelding in de context van de verificatie van iemands identiteit gaven 33 reacties aan dat het geslacht belangrijk is bij identiteitsverificatie, 14 stelden dat het geslacht nu eenmaal onderdeel van de identiteit is.

De volgende afweging is daarbij relevant. Het document bevat enerzijds gegevens om een persoon (fysiek) aan het document te koppelen, zoals de gezichtsopname en de vingerafdruk. Deze gegevens worden ook als biometrische gegevens aangeduid. Anderzijds bevat het document beschrijvende gegevens die iets zeggen over een persoon, zoals het burgerservicenummer (BSN), naam en nationaliteit. Deze gegevens worden ook wel biografische gegevens genoemd en maken het mogelijk iemand rechten te verlenen of te koppelen aan gegevens in een (overheids)database, bijvoorbeeld via het BSN. Sommige gegevens zouden beide rollen kunnen vervullen, zoals de handtekening en de lengte. Uit het onderzoek²⁸ waarop deze wijziging is gebaseerd blijkt dat de politie en de Koninklijke Marechaussee het geslachtsgegeven niet gebruiken om een persoon aan het document te koppelen. In 33 reacties werd steun uitgesproken voor het feit dat het geslacht voor identiteitsverificatie niet nodig is, en de vingerafdruk en gezichtsopname hiervoor afdoende zijn.

Voor wat betreft de functie van de beschrijvende gegevens, worden enkele specifieke zorgen genoemd met betrekking tot het geslacht. Allereerst betreffen die medische aspecten, waarbij aangegeven wordt dat het belangrijk is iemands geslacht te weten bij bijvoorbeeld een medische ingreep. Daarnaast worden opsporings- en veiligheidsaspecten genoemd, waarbij men aangeeft dat het geslacht relevant is bij bijvoorbeeld een signalement. Hierover kan worden opgemerkt dat het geslachtsgegeven uit een identiteitsdocument niet voor deze doelen gebruikt wordt. In deze gevallen wordt dit op andere wijze bepaald of achterhaald.

Daarnaast gaven 20 respondenten aan dat naast het geslachtsgegeven ook andere gegevens kunnen vervallen als ze niet langer nodig zijn voor identiteitsverificatie. Hierbij werden geboortedatum en lengte genoemd. Deze gegevens dienen echter een specifiek doel bij identiteitsverificatie, namelijk het tegengaan van zogenaamde lookalike-fraude en voor het stellen van aanvullende vragen ter voorkoming van identiteitsfraude.

6.3.2 Gender en biologie-aspecten

Bij het ingaan op deze aspecten die in de internetconsultatie naar voren zijn gebracht wordt vooropgesteld dat het doel van het voorstel is het beperken van onnodige geslachtsregistratie. Het voeren van een discussie over deze aspecten gaat het voorstel te buiten. De meest genoemde kritiek op de voorgestelde wijziging was dat er uit het oogpunt van biologie enkel mannen en vrouwen bestaan. Dit werd 36 maal genoemd, waarbij gesteld werd dat de overheid weg moet blijven bij gender als registratie en zich bij biologische feiten dient te houden. Er werd 9 maal op gewezen dat gender en geslacht hier vermengd worden. Diverse mensen noemden bij het maken van deze punten dat elke persoon uiteindelijk twee X-chromosomen of zowel een X- als Y-chromosoom heeft. Ook wezen 16 mensen erop dat het toestaan van een 'X' ook een optie is, in plaats van het weglaten van de geslachtsvermelding. Voorts vroegen 16 mensen om de keuze te kunnen maken. Dat ging enerzijds om de keuze het geslacht al dan niet te registreren, anderzijds om de keuze in wat er precies komt te staan. Ook gaven 16 mensen aan dat de overheid het weglaten doet voor het tevredenstellen van een te kleine doelgroep. Volgens 6 mensen zou de overheid andere prioriteiten moeten stellen.

²⁸ Kamerstukken II, 2019/20, 27859, nr. 145, Bijlage 943499.

In de huidige situatie volgt de registratie van het geslacht op de identiteitskaart uit de geboorteakte. Bij de geboorte wordt het geslacht vastgesteld en in de geboorteakte opgenomen; die vaststelling betreft de biologie. De Transgenderwet (1985) heeft het mogelijk gemaakt dat mensen onder voorwaarden de geslachtsvermelding in de geboorteakte en de basisregistratie personen kunnen laten wijzigen. Met een herziening van de Transgenderwet in 2014²⁹ vereist deze administratieve wijziging geen geslachtsveranderende operatie meer. In die gevallen bevat de registratie de genderovertuiging. Daardoor kan gesteld worden dat het (in de geboorteakte, basisregistratie personen, paspoort en op de huidige identiteitskaart) geregistreerde gegeven in de meeste gevallen het bij de geboorte vastgestelde biologisch geslacht bevat, maar in sommige gevallen een genderovertuiging betreft. De voorliggende wijziging verandert niets aan de wijze waarop het geslachtsgegeven in de geboorteakte wordt opgenomen.

6.3.3 Keuzemogelijkheid

Het verzoek van de respondenten om de keuze aan de houder van het document te laten is tweeledig op te vatten. Allereerst kan bedoeld zijn dat de keuze tot wel of geen geslachtsvermelding aan de houder gelaten moet worden. Vervolgens kan bedoeld zijn dat de keuze welk geslacht het document bevat aan de houder gelaten moet worden. Beide mogelijkheden zijn overwogen. Voor wat betreft het laten van de keuze aan de houder om al dan niet het geslacht te vermelden, geldt als eerste dat het niet voldoende aansluit bij de eerdergenoemde uitgangspunten om onnodige geslachtsregistratie te beperken (paragraaf 1.1). Dit geldt specifiek voor de uitgangspunten over privacy en het in stand houden van stereotypen. Het zou enkel een oplossing zijn voor het derde uitgangspunt: het steunen van hen die zich niet herkennen in de binaire tweedeling van man en vrouw. Daarnaast kent deze oplossingsrichting twee nadelen. Ten eerste en voornamelijk kan een stigmatiserend effect uitgaan van documenten waarin geen geslacht is opgenomen. Dergelijke documenten zullen minder vaak voorkomen, en mensen die ermee in aanraking komen, zullen niet altijd weet hebben van de mogelijkheid dat een document geen geslacht bevat. Dit kan tot vragen leiden of tot zorgen over de echtheid van het document. Ten tweede zou het laten van deze keuze aan de houder leiden tot een ander productieproces van documenten, met hogere kosten tot gevolg. Om aan alle uitgangspunten recht te doen, ligt het in de rede eenduidig te kiezen voor het weglaten van de vermelding van het geslacht.

Dan het laten van de keuze voor de invulling van de geslachtsvermelding op een identiteitskaart aan de houder. In principe kan de houder dit al bepalen; de Transgenderwet heeft dit mogelijk gemaakt. Via de wijziging van het geslacht op de geboorteakte, wordt ook de basisregistratie personen aangepast, en zal een identiteitsdocument de gewenste geslachtsvermelding bevatten. Het is theoretisch ook denkbaar dat een persoon zou kunnen bepalen wat er op het document vermeld wordt, los van de achterliggende overheidsregistraties (geboorteakte en basisregistratie personen). Dat is echter zeer onwenselijk. Het betreft een van overheidswege uitgegeven identiteitsbewijs en het is van belang dat de diverse plaatsen waar het geslacht wordt geregistreerd hiermee consistent zijn. Met name bij grensoverschrijdende aspecten als migratie of naturalisatie is het van belang dat de gegevens op een paspoort of identiteitskaart niet strijdig zijn met de gegevens op een geboorteakte. Als bijvoorbeeld het ene document stelt dat de houder een man betreft, en het andere een vrouw, dan kan dat leiden tot twijfel over de authenticiteit van stukken en of deze wel bij dezelfde persoon horen. Om die reden wordt het onwenselijk geacht het geslacht op het document te kunnen wijzigen, los van de achterliggende registraties.

Voor de mogelijkheid tot het wijzigen van een geslachtsvermelding naar een 'X' loopt een ander traject.³⁰ De keuze om het geslacht weg te laten uit de identiteitskaart betreft niet primair de erkenning van genderneutraliteit, maar privacyaspecten (in de zin van gegevensbescherming, het geslachtsgegeven alleen te registreren en te vermelden wanneer dat echt nodig is) en het tegengaan van stereotypen. Deze twee trajecten moeten daarom los van elkaar gezien worden.

6.3.4 Erkenning in het buitenland

Ten slotte gaven 16 mensen aan zorgen te hebben over de acceptatie en erkenning van hun identiteitskaart in het buitenland. Gesteld werd dat sommige landen geen 'X' of ontbrekende geslachtsvermelding zullen accepteren.

²⁹ Wet van 18 december 2013 tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens in verband met het wijzigen van de voorwaarden voor en de bevoegdheid ter zake van wijziging van de vermelding van het geslacht in de akte van geboorte, Stb. 2014, 1.

³⁰ Zie Kamerstukken II, 2022/23, 33 836, nr. 82, blz. 4 over het in voorbereiding zijnde initiatiefwetsvoorstel over non-binaire geslachtsregistratie.

Diverse landen zullen mogelijk geen 'X' of ontbrekende geslachtsvermelding accepteren, hoewel in internationale afspraken een 'X' als geslachtsvermelding in een reisdocument expliciet is toegestaan. Voor het paspoort, als reisdocument, is het weglaten van het geslacht niet toegestaan. Deze wijziging wordt dan ook alleen voor de identiteitskaart en niet voor het paspoort doorgevoerd. De identiteitskaart is geldig binnen de Europese Unie, Schengen en in een beperkt aantal gevallen als grensoverschrijdend document voor specifieke landen. Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 geldt dat deze landen zelf bepalen of zij het nieuwe model identiteitskaart blijven accepteren als reisdocument. In Europees verband is de identiteitskaart gereguleerd met Verordening (EU) 1157/2019. Deze verordening bevat expliciet de mogelijkheid tot het niet opnemen van het geslacht op de identiteitskaart, zodat het schrappen ervan binnen de Europese Unie en Schengen geen gevolgen heeft. Dit is al gebleken uit het feit dat de Duitse identiteitskaart ook geen geslachtsvermelding meer bevat.

6.4 Reactie van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken en de Vereniging van Nederlandse gemeenten

De NVVB en de VNG zijn positief over de voorgestelde wijziging van de Paspoortwet. Wel wijst de NVVB erop dat het belangrijk is na te denken over de overgangperiode in relatie tot het ongeldig verklaren van een identiteitskaart als gevolg van een geslachtswijziging. In de huidige situatie vervalt een identiteitskaart van rechtswege als de houder van geslacht verandert. Met dit wetsvoorstel wordt dit aangepast, zodat een geslachtswijziging niet meer leidt tot het vervallen van een identiteitskaart, tenzij het gaat om een identiteitskaart waarop het geslacht (nog wel) is vermeld.

7. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van het wetsvoorstel geschiedt met inachtneming van het voorraadbeheer van ongepersonaliseerde (blanco) identiteitskaarten. Om fluctuaties in aanvragen van identiteitskaarten op te vangen wordt een productievoorraad ongepersonaliseerde identiteitskaarten aangehouden. Om te voorkomen dat een gehele voorraad van de ene op de andere dag niet meer gebruikt kan worden, moet deze voorraad afgebouwd worden. Daar is ongeveer negen maanden voor nodig. Ook is enige flexibiliteit nodig in de exacte introductiedatum om te voorkomen dat deze voorraad nodeloos groot blijft. Daarom is voorzien in inwerkingtreding bij koninklijk besluit.

B. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Voorgesteld wordt de vermelding van het geslacht op de Nederlandse identiteitskaart en de vervangende Nederlandse identiteitskaart te schrappen. Het doel is om onnodige seksregistratie te beperken, zoals uiteengezet in paragraaf 1.1 van het algemeen deel van deze toelichting. De bestaande juridische kaders bieden ruimte voor het achterwege laten van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart, aangezien deze vermelding ingevolge Verordening (EU) 2019/1157³¹ optioneel is. De (praktische) gevolgen van het weglaten van het geslacht op de identiteitskaart voor organisaties die de identiteitskaart gebruiken voor identiteitsverificatie (de primaire functie van de identiteitskaart) blijven beperkt. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze wijziging niet voor het paspoort zal worden doorgevoerd. Verordening (EG) nr. 2252/2004³² verplicht namelijk tot geslachtsvermelding op het paspoort overeenkomstig de in het ICAO-document nr. 9303³³ opgenomen standaarden. De voor de inwerkingtreding van het voorstel van rijkswet uitgereikte identiteitskaarten die een vermelding van het geslacht bevatten blijven uiteraard geldig. Betrokkenen die na de inwerkingtreding van het voorstel hun identiteitskaart wensen te vervangen voor een zonder geslachtsvermelding, kunnen op eigen kosten een nieuwe identiteitskaart aanvragen.

Onderdeel B

Op dit moment vervalt een identiteitskaart van rechtswege, indien het geslacht van de houder is gewijzigd (artikel 47, eerste lid, onderdeel e, van de Paspoortwet). Omdat wordt voorgesteld het geslacht niet meer op de identiteitskaart op te nemen (artikel I, onder A), is het logische gevolg dat de

³¹ Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188)

³² Verordening EG nr. 2252/2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PbEU 2004, L 385). Zie Bijlage bij de Verordening, onder 2.

³³ Deel vijf van Document 9303 van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) inzake machineleesbare reisdocumenten (ICAO-document 9303).



wijziging van het geslacht niet meer kan leiden tot het van rechtswege vervallen van de identiteitskaart (voorgestelde wijziging van artikel 47, eerste lid, onderdeel e, van de Paspoortwet).

De ten tijde van de inwerkingtreding van dit voorstel van rijkswet uitgereikte identiteitskaarten, die een vermelding van het geslacht bevatten, blijven geldig totdat hun geldigheidsduur verstrijkt. Bij geslachtsverandering van de houder vervallen zij echter (nog steeds) van rechtswege, omdat de vermelding op de identiteitskaart in dat geval niet zou stroken met de feitelijke situatie. Betrokkenen die na de inwerkingtreding van het voorstel hun identiteitskaart wensen te vervangen voor die zonder geslachtsvermelding, kunnen een nieuwe identiteitskaart aanvragen.

Artikel II

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling die regelt dat het voorstel van rijkswet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,