Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

36 587 (R2197) Wijziging van de Paspoortwet in verband met het schrappen van de geslachtsvermelding op de Nederlandse identiteitskaart

Nr. 3

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 2017[2]. Het kabinet heeft een plan van aanpak opgesteld ter uitvoering van het voornemen uit het regeerakkoord om onnodige sekseregistratie 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 sekseregistratie. Deze aanpak baseert zich onder meer op het eerder ontwikkelde Afwegingskader Sekseregistratie[4] en de Toolkit Onnodige Sekseregistratie.[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 sekseregistratie

[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 sekseregistratie. Kamerstukken II, 2018/19, 30 420, nr. 302.
[4] Kamerstukken II, 2019/20, 27 859, nr. 145, Bijlage «Afwegingskader sekseregistratie».
[5] Toolkit onnodige sekseregistratie (atria.nl)

kst-36587-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

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 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.

---

[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

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) 2019/1157[11] 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 Gegevensbescherming[13] 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.

---

[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.

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 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.

---

[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 (Schengengrenscode).

[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.

[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.»

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 reisdocumenten[21] 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 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

---

[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.
[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.

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 gezichtsopname niet langer goed gelijkend is. Dat volgt uit artikel 54, eerste lid, van de Paspoortwet: «Een reisdocument wordt ingehouden, indien: d. de gezichtsopname 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 Panteia 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 eerstelijnscontrole[25], 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

Het weglaten van het geslacht op de Nederlandse identiteitskaart heeft in de meeste gevallen geen gevolgen voor burgers. Bestuursorganen die het gegeven «geslacht» nodig hebben, zijn verplicht om dat gegeven op te

[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.

vragen in de Basisregistratie personen (BRP).[26] Een burger die is ingeschreven in de BRP kan er niet toe worden verplicht het gegeven op een andere manier aan een bestuursorgaan mede te delen, tenzij het gegeven noodzakelijk is voor de deugdelijke vaststelling van de identiteit van de betrokkene.[27] Uit het onderzoek van Panteia blijkt dat voor de deugdelijke vaststelling van de identiteit door bestuursorganen het gegeven over het geslacht op een identiteitsbewijs niet nodig is. In de meeste gevallen kunnen burgers naast een paspoort of identiteitskaart ook een rijbewijs gebruiken om zich te identificeren.[28] In die gevallen zal het voor burgers geen probleem opleveren dat op de Nederlandse identiteitskaart het geslacht niet vermeld staat, omdat op het rijbewijs het geslacht ook niet vermeld staat. Uit het onderzoek van Panteia blijken een aantal gevallen waar het rijbewijs niet volstaat voor burgers om zich mee 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.[29] Het gaat daar dus niet om het geslachtsgegeven dat relevant is en het weglaten ervan heeft dan ook geen gevolgen.

Bij niet-overheidsorganen die geen toegang hebben tot de BRP, kunnen burgers wel afhankelijk zijn van de geslachtsvermelding op het identiteitsbewijs als er een wettelijke verplichting bestaat om een document met een geslachtsvermelding te tonen. Die verplichting is alleen aangetroffen in onderwijswetgeving. Verschillende onderwijswetten[30] verplichten de burger om bij inschrijving, aanmelding of toelating tot een onderwijsinstelling een «van overheidswege verstrekt document waarop het geslacht vermeld staat» te tonen. Deze verplichting heeft tot doel om de identiteit van de betrokkene vast te stellen. Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) gebruikt de gegevens om de juistheid van de door de school aangeleverde gegevens te controleren.

Bij aanmelding in het hoger onderwijs wordt gebruik gemaakt van DigiD, waarmee DUO via de onderwijsinstelling de beschikking krijgt over het burgerservicenummer (BSN) van de student. Hiermee kan DUO de persoonsgegevens van de betrokkene verifiëren in de BRP, waaronder het geslacht.[31] Voor een deel van de instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) geldt een vergelijkbare digitale procedure. Bij digitale aanmelding, inschrijving of toelating zijn er dus geen gevolgen voor de burger van het schrappen van het geslacht op de identiteitskaart.

Bij het overige deel van de mbo-instellingen en instellingen voor primair, voortgezet of speciaal onderwijs gebeurt aanmelding, inschrijving en toelating schriftelijk. De onderwijsinstelling registreert dan het geslacht van de betrokkene aan de hand van een van overheidswege verstrekt document. Deze gegevens worden aan DUO verstrekt en door DUO

---

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

[27] Artikel 1.8 van de Wet BRP.

[28] Zie artikel 1, eerste lid, van de Wet op de identificatieplicht.

[29] Artikel 28, eerste lid, onder f, van de Wet op de loonbelasting 1964.

[30] 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.

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

geverifieerd in de BRP. In dat geval zal het weglaten van het geslacht op de identiteitskaart dus wel gevolgen hebben. Burgers moeten dan een ander van overheidswege verstrekt document waar het geslacht wél op staat kunnen tonen. Dit kan een uittreksel uit de BRP waar alle benodigde gegevens op staan of een paspoort.

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 uitgifte-proces 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.

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 identiteits-kaarten, 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.

5.2 DUO

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor DUO gelet op de verplichting om bij inschrijving, aanmelding of toelating tot een onderwijsinstelling een «van overheidswege verstrekt document» met daarop o.a. de geslachtsvermelding te tonen (zie hiervoor onder paragraaf 4.1.3). De uitvoeringsgevolgen zijn door DUO nader onderzocht in een uitvoeringstoets. Deze is als bijlage[32] bij deze memorie van toelichting opgenomen.

6. Advies en consultatie

6.1 Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP)[33] 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.[34] 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 ten behoeve van statistisch onderzoek gerelateerd aan het geslacht en onderwijs. Mede hierdoor is het nu ook niet mogelijk om een inschrijving te doen met een rijbewijs of Duitse identiteitskaart, die beide geen geslachtsgegevens bevatten. Zoals hiervoor in paragraaf 4.1.3 beschreven, zijn er geen gevolgen voor burgers die zich digitaal met behulp van DigiD bij een onderwijsinstelling kunnen inschrijven. Enkel wanneer inschrijving niet via DigiD mogelijk is, volstaat een identiteitskaart zonder de vermelding van het geslacht niet. Betrokkenen moeten in die gevallen een ander van overheidswege verstrekt document met een geslachtsvermelding tonen, te weten een paspoort of een uittreksel uit de BRP.

---

[32] Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer
[33] Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer
[34] https://www.internetconsultatie.nl/biometrischegegevenspaspoortwet/b1

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 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 onderzoek[35] 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.

---

[35] Kamerstukken II, 2019/20, 27859, nr. 145, Bijlage 943499.

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.

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 2014[36] 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

[36] 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.

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.[37] 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 stereotyperingen. Deze twee trajecten moeten daarom los van elkaar bezien 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.

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

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

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[38]. Wel wijst de NVVB erop dat het belangrijk is na te denken over de overgangsperiode 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

Bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal rekening worden gehouden met 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 sekseregistratie 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) 2019/1157[39] 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. 2252/2004[40] verplicht namelijk tot geslachtsvermelding op het paspoort overeenkomstig de in het ICAO-document nr. 9303[41] opgenomen standaarden.

---

[38] Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

[39] 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)

[40] 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.

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

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 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,
A.C. van Huffelen