



Dienst Uitvoering Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

> Retouradres Postbus 30155, 9700 LG Groningen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
t.a.v. Directeur-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie,
Mevrouw E. Heijblom
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Datum: 30 mei 2024
Betreft: Reactie uitvoeringstoets Nederlandse identiteitskaart zonder
geslachtsvermelding

uw brief van
9 april 2024

uw kenmerk
2024-0000193151

Onze referentie
HD-U.024.083

Bijlagen
n.v.t.

Geachte mevrouw Heijblom,

In uw brief van 9 april 2024 met kenmerk 2024-0000193151 heeft u DUO verzocht een uitvoeringstoets uit te voeren op het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet aangaande het realiseren van een Nederlandse identiteitskaart zonder geslachtsvermelding (hierna: het Wetsvoorstel) zoals is opgenomen als bijlage bij het verzoek. Dit naar aanleiding van gesprekken om ambtelijk niveau vanwege de mogelijk gevolgen voor onderwijswetgeving die de Raad van State signaleert in haar advies.

Conclusie van DUO

Het Wetsvoorstel is uitvoerbaar, haalbaar en maakbaar. DUO verwacht geen uitvoeringsconsequenties van het schrappen van het geslachtsgegeven op de identiteitskaart in het proces van aanmelding en inschrijving bij een onderwijsinstelling conform de onderwijsregelgeving.

DUO ontvangt persoonsgegevens van onderwijsinstellingen, nadat de onderwijsinstelling de betreffende persoon heeft geïdentificeerd. In deze uitvoeringstoets wordt ingegaan op de consequenties voor DUO. Het is denkbaar dat dit Wetsvoorstel ook impact heeft op onderwijsinstellingen, die (ook) wettelijke verplicht zijn de identiteit van personen vast te stellen.

Het Wetsvoorstel kan eventueel leiden tot een zeer geringe toename van 'uitval' bij gegevensuitwisselingen. Dit kan het geval zijn wanneer in afwijking van de onderwijsregelgeving gegevens worden verstrekt op basis van een identificatiemiddel waarop straks het geslacht niet langer vermeld staat (en daardoor niet meer kan dienen als een van overheidswege verstrekt document), en hierdoor foutieve geslachtsgegevens worden uitgewisseld. De verwachting is dat dit effect te verwaarlozen is, mocht dit onverhoopt anders zijn dan zal DUO dit alsnog in gesprek brengen.

Inhoud van het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het schrappen van de geslachtsvermelding op de Nederlandse identiteitskaart

Het voorstel van rijkswet, dat beoogt de vermelding van het geslacht op de Nederlandse identiteitskaart te schrappen, vloeit voort uit het Regeerakkoord 2017 'Vertrouwen in de toekomst', waarin is opgenomen dat onnodige

geslachtsregistratie waar mogelijk wordt beperkt.¹ Tevens blijkt uit onderzoek 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. Geconcludeerd werd dat het registreren van het geslacht op de identiteitskaart als onnodig wordt gezien.²

Het Wetsvoorstel betreft twee wijzigingen, namelijk:

1. De geslachtsvermelding wordt geschrapt op de identiteitskaart;³ en
2. De wijziging van het geslacht leidt niet meer tot het van rechtswege vervallen van de identiteitskaart.⁴

Deze twee wijzigingen hebben gevolgen voor onderwijsregelgeving, zoals blijkt uit het advies van de Raad van State.⁵ Uit verschillende onderwijsregelgeving volgt de verplichting voor de leerling/student om bij een inschrijving en toelating of aanmelding bij een onderwijsinstelling een van overheidswege verstrekt document te overleggen waarop onder andere het geslacht is vermeld (hierna: onderwijsregelgeving).

Als gevolg van deze wetswijziging vervalt de identiteitskaart als geschikt document om aan deze verplichting te kunnen voldoen. Dit heeft tot gevolg, bij ongewijzigde onderwijsregelgeving, dat de leerling/student andere alternatieven moet gebruiken, zoals bijvoorbeeld een paspoort, een uittreksel van de BRP of een afschrift van de geboorteakte.

Reactie Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst Rijk

In het kader van het geïntegreerde toezicht is deze uitvoeringstoets ook uitgezet bij de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) en de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR heeft geen reactie geleverd. De reactie van de inspectie en DUO Den Haag zijn als bijlage onderaan deze brief gevoegd.⁶

Consequenties voor DUO

Proces van aanmelding of inschrijving bij een onderwijsinstelling

In het geval van inschrijvingen en aanmeldingen bij onderwijsinstelling (bekostigd en niet-bekostigd onderwijs in het PO, VO, MBO, en HO) geldt dat de onderwijsinstellingen het begin van de keten vormen en dat (de ouders van) de betreffende persoon een van overheidswege verstrekt document moet overleggen waarop geslachtsgegevens zijn opgenomen.

Het geslachtsgegeven wordt gebruikt ten behoeve van enerzijds de verificatie dan wel vergewisplicht en anderzijds als gevolg van de verplichting op basis van de onderwijsregelgeving dat de onderwijsinstellingen een van overheidswege verstrekt document ontvangen inclusief het geslachtsgegeven en dat zij deze gegevens vervolgens doorgeven aan DUO.

Zolang de onderwijsinstellingen hun gegevensdeling met DUO baseren op een document inclusief het geslachtsgegeven dat is verstrekt conform de onderwijsregelgeving heeft dit geen gevolgen voor de processen van DUO. Voor de burger heeft het Wetsvoorstel gevolgen, omdat op de identiteitskaart niet langer het geslacht vermeld staat en de onderwijsregelgeving dit wel vereist.

¹ Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel zoals is opgenomen als bijlage in het verzoek tot uitvoeringstoets (hierna: Memorie van Toelichting, p. 1.

² Memorie van Toelichting, p. 3.

³ Artikel 3, eerste lid Paspoortwet.

⁴ Artikel 47, eerste lid, onderdeel e Paspoortwet.

⁵ Memorie van Toelichting, par. 4.3 en 6.2, p. 8; advies van de Raad van State, 6 september 2023, p. 3.

⁶ Bijlage 1.

Het schrappen van het geslacht van de identiteitskaart heeft geen wezenlijke gevolgen voor dit proces binnen DUO.⁷

Risico's en beheersmaatregelen

DUO zal de uitval van registraties in de basisadministratie persoon monitoren en indien hier aanleiding voor bestaat op basis daarvan de mogelijkheden van beheersmaatregelen analyseren.

Afstemming ketenpartners

Deze UT beschrijft de uitvoeringsconsequenties van DUO door het Wetsvoorstel. DUO herkent in haar analyse dat er impact is te verwachten bij de onderwijsinstellingen die de inschrijving of aanmelding van leerlingen/studenten faciliteren. Er wordt aangeraden om de impact voor de onderwijsinstelling nader in kaart te brengen.

Kosten

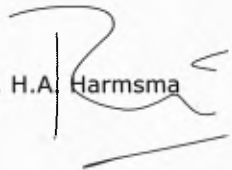
Aan deze uitvoeringstoets zijn geen kosten verbonden. Indien er sprake is van een aanzienlijke toename van 'uitval' bij gegevensuitwisselingen en als gevolg hiervan extra kosten gemaakt moeten worden, dan brengt DUO dit ter tafel bij het bestuursdepartement OCW.

DUO biedt graag haar expertise en netwerk aan om gezamenlijk met u de gevolgen voor de onderwijsinstellingen nader in kaart te brengen.

Met vriendelijke groet,

De directeur generaal van de Dienst Uitvoering Onderwijs

1 /
mr. ing. H.A. Harmsma



⁷ Een nadere toelichting op deze processen en de uitgangspunten die zijn gehanteerd zijn opgenomen in bijlage 2.

Bijlage 1: Reactie van de Inspectie van het onderwijs

Voor de Inspectie van het onderwijs is het van belang om voor statistische zaken het geslacht van leerlingen en studenten te weten. Er zijn verschillen in prestaties van leerlingen die in sommige gevallen gebonden zijn aan het geslacht. Om te voorkomen dat we niet meer inzichtelijk kunnen maken of zich kansenongelijkheid voordoet naar geslacht is registratie zeer belangrijk. Als wij het goed begrijpen zal geslacht alsnog geregistreerd worden door DUO. Als dit inderdaad klopt dan is er geen probleem. Mocht dit niet zo zijn, dan verzoeken wij dringend om dit alsnog te registreren. De inspectie wil voorkomen dat we bepaalde groepen over het hoofd zien.

Bijlage 2: Nadere toelichting op uitgangspunten en de processen binnen DUO en in de keten.

Reikwijdte UT

Deze UT richt zich op de uitvoeringsconsequenties van het schrappen van het geslachtsgegeven op de identiteitskaart voor DUO. De UT gaat niet in op het schrappen van het geslachtsgegeven uit de processen van DUO, waaronder de persoonsvaststelling bij DUO en in de keten.

De eventuele aanpassing van de diverse onderwijsregelgeving waarin expliciet is opgenomen dat de geslachtsaanduiding moet worden opgegeven door middel van een van overheidswege verstrekt document bij aanmelding of inschrijving bij een onderwijsinstelling, wordt niet op korte termijn verwacht en is dus geen onderdeel van deze UT.

Nederlandse identiteitskaart

Het Wetsvoorstel schrapt het geslachtsgegeven enkel van de Nederlandse identiteitskaart. Reeds uitgegeven identiteitskaarten met een geslachtsvermelding blijven geldig. Het Wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor het Nederlandse paspoort of de identiteitskaarten die op het Caribisch gebied worden uitgegeven (Sedula's). Eventuele toekomstige ontwikkelingen betreffende de Sedula's kunnen doorwerken bij dit onderwerp.

Deze UT gaat niet in op de eventuele gevolgen die het verwijderen van de geslachtsaanduiding van de identiteitskaart heeft voor Nederlandse studenten die in het buitenland gaan studeren.

Beschikbaarheid geslachtsgegeven

Het geslachtsgegeven wordt geschrapt van de identiteitskaart. Het gegeven blijft geregistreerd op het paspoort, de geboorteakte en in de Basisregistratie personen (BRP).

In diverse landen is en wordt naar verwachting in de toekomst het geslachtsgegeven van de identiteitskaart verwijderd, zoals dat bijvoorbeeld in Duitsland het geval is. De onderwijsregelgeving die voorschrijft dat het geslacht middels een van overheidswege verstrekt document moet worden gemeld geldt ook voor personen uit het buitenland die in Nederland deel willen nemen aan het onderwijs.

Vergewisplicht van onderwijsinstellingen

De onderwijsinstellingen dienen wanneer zij persoonsgegevens inclusief het BSN van een burger verwerken zich er van te vergewissen dat dit BSN aan de persoon toebehoort. DUO verlangt van aanleverende instellingen die een persoon kenbaar maken aan DUO dat zij het BSN/geboortedatum/geslacht aanleveren, tenzij er gebruik wordt gemaakt van DigiD. Indien DUO constateert dat de gegevensset niet overeenkomt met de BRP, dan wordt deze niet opgenomen in het interne centrale systeem waarin de persoonsgegevens worden opgeslagen binnen DUO, zijnde de basisadministratie personen (hierna: basisadministratie personen).

Dit wordt kenbaar gemaakt aan de aanleverende partij. Dit maakt het mogelijk om in de keten te bewaken dat het BSN aan de achterliggende persoon blijft toebehoren.

Indien de onderwijsregelgeving van toepassing zijn op de onderwijsinstellingen dienen zij tevens te waarborgen dat zij een van overheidswege verstrekt document ontvangen waarop onder andere het BSN en het geslachtsgegeven is opgenomen.

Processen DUO en in de keten

DUO kent een drietal methoden ter verificatie en vergewissing van een persoon:

- 1) Het BSN wordt aangeleverd met gebruik van DigiD. Er wordt voldaan aan de vergewissing door de functionaliteiten van DigiD. Op basis van het DigiD geverifieerde BSN worden de overige gegevens opgehaald uit de BRP en geregistreerd in de basisadministratie personen.
- 2) Indien een BSN aangeleverd wordt, zijn de geboortedatum en het geslachtsgegeven ook verplicht gesteld. Deze gegevens worden vergeleken met de BRP. Bij een positieve uitkomst wordt de persoon opgenomen in de basisadministratie personen. Bij een negatieve uitkomst volgt een foutmelding.

- 3) Indien een persoon geen BSN heeft/aanlevert, moeten meerdere persoonsgegevens aangeleverd worden zoals achternaam, geboortedatum, geslacht. Op basis van deze gegevens wordt gecontroleerd of de persoon in de BRP staat en anders wordt een onderwijsnummer uitgegeven.

Het Wetsvoorstel heeft geen uitvoeringsconsequenties voor het DigiD-proces zoals omschreven in de eerste methode en wordt daarom verder buiten beschouwing gelaten.

Vergewisplicht door DUO.

In verschillende processen is het mogelijk dat men, bijvoorbeeld via een webformulier, contact opneemt met DUO om gebruik te maken van de diensten van DUO. In het formulier dient de persoon het BSN (in bepaalde gevallen optioneel), achternaam, geboortedatum, geslacht aan te leveren. Dit betekent dat de verificatie/vergewismogelijkheden in methode 2 en 3 van toepassing zijn. Alvorens de persoon te registreren in de basisadministratie personen de gegevens geverifieerd met behulp van de BRP in het kader van de vergewisplicht en in het verlengde daarvan ter registratie in de basisadministratie personen.

Ketenprocessen

In het huidige proces van inschrijving of aanmelding bij een onderwijsinstelling in het primair en voortgezet onderwijs kunnen leerlingen/studenten de identiteitskaart, het paspoort, en een uittreksel van de BRP aanleveren om te voldoen aan de onderwijsregelgeving. Na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel zal de eerste mogelijkheid komen te vervallen. De overige twee opties blijven bestaan en worden daarom verder buiten beschouwing gelaten.

Zodra de instellingen de gegevens hebben ontvangen van de leerling/student middels een van overheidswege verstrekt document dienen zij te voldoen aan hun vergewisplicht en vervolgens delen zij de gegevens met DUO. In deze keten wordt geen gebruik wordt gemaakt van DigiD. Daarom vereist DUO dat er aanvullende gegevens worden overlegd ten behoeve van de BRP-verificatie die DUO zal uitvoeren om de persoon op te nemen in de basisadministratie personen, conform methode 2 en 3. Deze gegevensset blijft ongewijzigd. Het Wetsvoorstel heeft tot gevolg dat het niet mogelijk is voor de leerling/student om dit geslachtsgegeven via de identiteitskaart aan te leveren aan de instelling.

Eventuele aanvullende uitzonderingsgevallen worden opgenomen in de processen die reeds bestaan voor uitzonderingsgevallen. Hierbij kan gedacht worden aan leerlingen die leerplichtig zijn, maar (nog) geen BSN hebben.

In het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs is het mogelijk om aan te melden met behulp van DigiD. Zoals eerder beschreven blijft deze methode buiten beschouwing. In het MBO wordt naast DigiD gebruik gemaakt van een digitale aanmelding via het systeem CAMBO. Ook kan een student zich via een formulier aanmelden, waarbij de identiteitskaart als bewijsstuk kan worden meegezonden. Bij deze groep ontvangt DUO in 99% van de gevallen een BSN en kan er dus een verificatie plaatsvinden op basis van BSN. Ook nu gaat DUO ervan uit dat de instellingen zich houden aan de vergewisplicht en de verplichte gegevens controleren aan de hand van een van overheidswege verstrekt document. In het Hoger Onderwijs zijn er veel meer gevallen waarin een student zich niet aanmeldt met DigiD. In die gevallen dat DigiD geen mogelijkheid is voor de burger gaat het met name om internationale studenten. Deze studenten beschikken over het algemeen niet over een Nederlandse identiteitskaart. Deze groep kan in deze UT daarom buiten beschouwing worden gelaten. Daarbij wordt opgemerkt dat voor deze gevallen de verificatieplicht wordt uitgevoerd door Studielink, dan wel door de instelling om de inschrijving voor een opleiding te faciliteren. Bij hoge uitzondering zijn er gevallen waarbij de DigiD-methode niet beschikbaar is voor burgers die wel beschikken over een Nederlandse identiteitskaart. Deze gevallen kunnen worden opgenomen in hetzelfde proces als dat geldt voor de internationale student.