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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 6 september 2023 en het nader rapport d.d. 28 juni 2024, aangeboden aan de Koning door Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

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

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-36587-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

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).[2] 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.[3]
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.[4]
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 onderwijssfeer (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

---

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

[3] Artikel 1.8 van de Wet BRP.

[4] Kamerstukken II, 2019/20, 27 859, 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.

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 onderwijswetten[5] 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 wetsvoorstel[6], 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.[7] 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)

---

[5] 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.

[6] Punt 6.2 van de toelichting.

[7] 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.

en het geslachtsgegeven overeenkomen met de in de BRP geregistreerde gegevens.[8]

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.[9] 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 Nederland[10] 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 doenvermogentoets 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.

---

[8] Zie ook het besluit van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens d.d. 28 november 2023, *kenmerk* 2023-0000693672.

[9] Een uittreksel BRP wordt aangemerkt als «een van overheidswege verstrekt document». Zie Kamerstukken II, 1997/98, 25 828, nr. 3.

[10] Zoals bedoeld in de Wet primair onderwijs BES, de Wet voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES.

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

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,
A.C. van Huffelen