

Vergaderjaar 2018–2019

34 650

Voorstel van wet van de leden Bergkamp, Van den Hul en Özütok tot wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling ter nadere invulling van het verbod om ongeoorloofd onderscheid te maken op grond van geslacht (Wet verduidelijking rechtspositie transgender personen en intersekse personen)

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2019

Tijdens de behandeling van het Initiatiefvoorstel Bergkamp, van den Hul en Özütok, Wet verduidelijking rechtspositie transgender personen en intersekse personen (34.650, nr.2), op 5 maart 2019 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd aan de verantwoordelijke bewindslieden het verzoek over te brengen om de Eerste Kamer op de hoogte te houden van de ontwikkelingen rondom het tegengaan van onnodige geslachtsregistratie.

Bijgaand ontvangt u de brief over onnodige seksregistratie die ik, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, naar de Tweede Kamer heb gestuurd.

Aan de Tweede Kamer heb ik toegezegd hen in het najaar nader te informeren. Een afschrift hiervan zal ik aan uw Kamer sturen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2019

Inleiding

Dit kabinet streeft er naar dat burgers zelf hun identiteit vorm kunnen geven en deze in alle vrijheid en veiligheid kunnen uitdragen. In het Regeerakkoord wordt de ambitie uitgesproken om belemmeringen hiervoor weg te nemen. Een belangrijke stap hierin is het -waar mogelijk- beperken van onnodige geslachtsregistratie (ook wel sekserregistratie genoemd).

In een aantal gevallen is sekserregistratie door overheden en private partijen niet nodig, terwijl de registratie wel bijdraagt aan het in stand houden van stereotypen en gendernormen. Tevens wordt deze registratie door trans- en intersekse personen die zich niet (volledig) herkennen in de binaire indeling (man of vrouw), ervaren als belemmering om voluit deel te nemen aan de samenleving.

Het beperken van onnodige sekserregistratie is niet iets dat van vandaag op morgen gerealiseerd zal zijn. Dit is echter wel het moment om daadkracht te tonen en nadere concrete stappen te zetten. In het vervolg van deze brief beschrijf ik, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de vervolgstappen die dit kabinet in de komende periode gaat zetten. Hierbij ligt de nadruk op drie sporen. Alvorens deze sporen te beschrijven schets ik het proces in aanloop naar deze brief en de daarbij betrokken (maatschappelijke) organisaties.

Proces

Al langere tijd is er aandacht voor het verminderen van het aantal keren dat sekserregistratie plaatsvindt, alsmede voor de mate waarin gevraagd wordt om het persoonsgegeven «geslacht» te verstrekken.¹ Dit heeft zich onder meer vertaald in het beleid van de (rijks)overheid. Op verschillende beleidsterreinen zijn al stappen gezet om sekserregistratie te beperken. Zo is vermelding van het geslacht vervallen op diploma, visum, stempas, museumjaarkaart en persoonlijke ov-kaart. Recent hebben Translink en de OV-bedrijven het papieren aanvraagformulier voor de ov-kaart zodanig aangepast, dat het invullen van geslacht niet langer verplicht is. Ook wordt geslacht niet altijd meer geregistreerd bij burgercorrespondentie, op overheidsformulieren en toegangspassen.

Als coördinerend Minister van Emancipatie spreek ik publieke en private partijen aan op wat zij kunnen doen in het licht van de ambities uit het regeerakkoord.² Om tot een gezamenlijke aanpak te komen, zijn de afgelopen maanden consulterende gesprekken gevoerd met uiteenlopende organisaties: belangenorganisaties, patiëntenorganisaties voor trans- en intersekse personen, kennisinstituten, onderzoeksbureaus, werkgevers(organisaties) en werknemersorganisaties en het College voor

¹ Brief d.d. 23 december 2016 aan de TK, vergaderjaar 2016–2017, 27 859, nr. 99.

² Emancipatienota 2018–2021, Principes in praktijk, 29 maart 2018

de Rechten van de Mens (hierna: College).³ Het merendeel van deze partijen heeft mij toegezegd om zich dit jaar in te zetten om onnodige seksregistratie binnen hun eigen organisatie en werkterrein te beperken. Een aantal van deze organisaties heeft reeds stappen gezet, hier ga ik in het vervolg van de brief nader op in.

Na de zomer presenteer ik een overzicht van maatregelen gericht op verdere beperking van onnodige seksregistratie. Voor de uitwerking van en afstemming over deze maatregelen met private partijen, maatschappelijke organisaties en gemeenten stel ik dit voorjaar een expertgroep samen.

Driesporenbeleid onnodige seksregistratie

Als Minister van Emancipatie zet ik mij, namens het kabinet, in voor het beperken van onnodige seksregistratie en ondersteun ik maatschappelijke partners, overheden en private partijen bij hun inspanningen om seksregistratie te beperken. Ik zal deze partijen ondersteunen langs drie sporen:

1. het opstellen van een afwegingskader,
2. het bevorderen van kennis en bewustwording,
3. het uitvoeren van onderzoek en ontwikkelen van handreikingen.

1. Opstellen afwegingskader

In een aantal gevallen is seksregistratie noodzakelijk en bij wet voorgeschreven, of wenselijk. Dit geldt onder meer voor onderzoek, monitoring van beleid en in de gezondheidszorg. Tegelijkertijd is seksregistratie in een aantal gevallen niet nodig, het is dan vaak een onnodig automatisme. Organisaties moeten binnen het bestaande wettelijke kader voor zichzelf bepalen wanneer registratie wel of niet noodzakelijk is. Om organisaties hierbij te ondersteunen is een afwegingskader wenselijk waarin een aantal begrippen nader is omschreven en waarover overeenstemming is met de relevante partijen. Mede in het licht van Kamervragen wanneer seksregistratie (on)nodig is en wanneer het mogelijk is om registratie achterwege te laten, wordt op mijn initiatief een werkbaar afwegingskader opgesteld. Hiermee wordt duidelijk wanneer het gerechtvaardigd (doel/criteria/grondslag) is om naar geslacht te vragen.⁴ Het afwegingskader verwacht ik na de zomer gereed te hebben. Daarbij worden ook eventuele EU- en internationaalrechtelijke kaders betrokken.

2. Bevorderen van kennis en bewustwording

Rijksoverheid, gemeenten en private partijen zijn reeds bezig met het beperken van registratie van geslacht, waar dat mogelijk is. Tijdens de consulterende gesprekken toonden partijen op dit punt hun inzet en bereidheid. Zo wordt onder meer al rekening gehouden met de wens van de geadresseerde bij de verzending van nieuwsbrieven en is bijvoorbeeld een derde keuzeoptie toegevoegd op sollicitatieformulieren. Het uitwisselen van goede voorbeelden kan helpen om organisaties te activeren om met het onderwerp aan de slag te gaan. Daarbij wordt gekeken naar de mogelijkheid om de vermelding van dit persoonsgegeven facultatief te maken (de keus bieden om de vraag open te laten), respectievelijk meer categorieën te bieden dan man of vrouw. Daarbij moet duidelijk zijn

³ COC Nederland, Transgender Netwerk Nederland, NNID Nederlandse organisatie voor seksdiversiteit, Patiëntenorganisatie Transvisie, Nederlandse Klinefelter Vereniging, Movisie, Rutgers, Atria, Sociaal Cultureel Planbureau, Centraal Bureau voor de Statistiek, VNO-NCW, FNV

⁴ Vragen van GroenLinks, Kathalijne Buitenweg tijdens het AO van cie J&V op 16 mei 2018

wanneer sprake is van onnodige registratie en wat de mogelijkheden zijn om onnodige registratie te beperken. Het eerder genoemde afwegingskader kan hierbij behulpzaam zijn.

Ik streef naar het vergroten van de kennis en bewustwording van de mogelijkheden om onnodige seksregistratie te beperken. Ik doe dit samen met betrokken partijen, zoals onderdelen van de rijksoverheid, private partijen, maatschappelijke partners en gemeenten. Zo heeft VNO-NCW het onderwerp inmiddels geagendeerd en besproken in verschillende sectoren en gremia. «Diversiteit in bedrijf» zal het onderwerp agenderen tijdens bijeenkomsten met bedrijven die het Charter Diversiteit hebben ondertekend. Het College zal in zijn voorlichting aandacht besteden aan seksregistratie vanuit mensenrechtelijk perspectief.

De mogelijke vervolgstappen binnen de diverse departementen, op hun beleidsterreinen, worden geïnventariseerd. Ook agendeer ik het onderwerp bij private partijen: werkgevers, aanbieders van goederen en diensten (o.a. pensioenfondsen en verzekeraars) en ICT-ontwikkelaars. In overleg met de sociale partners wordt een handreiking ontwikkeld voor bedrijven. Bekeken wordt in hoeverre een handreiking per bedrijfstak of -sector wenselijk is. Hierbij worden ook de mogelijkheden voor klanten en burgers tot het aangeven van de gewenste wijze van aanschrijven verkend. Tot slot wordt het onderwerp besproken in diverse internationale en Europese gremia. Recentelijk is dit gebeurd in het kader van de onderhandelingen over de concept EU-verordening biometrie op identiteitskaarten.

Verschillende gemeenten, zoals Amsterdam en Utrecht, hebben hun contactformulieren aangepast. Waar mogelijk wordt niet langer naar geslacht gevraagd indien vermelding van het geslacht niet nodig is. Ik roep andere gemeenten op dit voorbeeld te volgen. Het delen van goede voorbeelden kan hierbij een ondersteunende rol spelen. Dit zal in overleg worden gedaan met partijen zoals de VNG en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB).

Bij de bewustwordingsacties betrek ik verschillende invalshoeken en kijk ik dus ook op welke wijze rekening gehouden kan worden met de wens van degenen die juist wel als man of vrouw willen worden geregistreerd en aangesproken.

3. Uitvoeren van onderzoeken en ontwikkelen van instrumenten

In het spoor onderzoek en instrumenten zal ik één of meerdere expert-groepen samenstellen. Het doel van deze groep of groepen is om in kaart te brengen waar, binnen de huidige wet- en regelgeving, nog ruimte is om op korte termijn onnodige seksregistratie tegen te gaan. Daarnaast zal ik deze expertgroep(en) vragen om een inventarisatie te maken van terreinen waar op de (middel)lange termijn nadere stappen gezet kunnen worden. Na de zomer verwacht ik hiervan een overzicht beschikbaar te hebben dat het handelingsperspectief inzichtelijk maakt op de korte en (middel)lange termijn.

Enquêtes

Seksregistratie is veelal wezenlijk voor onderzoek. De verwachting is dan ook dat registratie van geslacht in veel gevallen behouden blijft. Verschillende onderzoeksinstituten en -bureaus zijn wel bereid de mogelijkheden te verkennen bij het onnodige gebruik van geslacht in enquêtes en in onderzoek. Daar ben ik erg over te spreken. Een eerste aanknopingspunt

voor concrete stappen lijken de veel gebruikte enquêteformulieren. Hierbij wordt gekeken in hoeverre het mogelijk is sekserregistratie te beperken of, waar dit niet kan, het toevoegen van een derde keuzeoptie uitkomst kan bieden. Ook wordt hierbij betrokken het opnemen van extra opties in geval van specifiek onderzoek dat zich richt op LHBTI-personen.

Basisregistratie Personen

Registratie van geslacht in de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) is niet onnodig en staat niet ter discussie. Het primaire doel van de BRP is overheidsorganen en aangewezen derden te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens. Het gaat om gegevens die noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taak van het betreffende overheidsorgaan. Dat geldt ook voor het gegeven geslacht. De Staatssecretaris van BZK onderzoekt samen met gebruikers van de BRP of het mogelijk is om mensen een keuze te geven tussen diverse aanschrijvingsvormen.

EU-verordening identiteitskaarten

In de EU-verordening biometrie op identiteitskaarten wordt de ICAO richtlijn als norm gesteld voor identiteitsdocumenten.^{5 6} Deze richtlijn vereist verwerking van het geslacht. Zoals aan uw Kamer gemeld heeft Nederland er bij de onderhandelingen over de verordening op aangedrongen om voor de vermelding van het geslacht op de identiteitskaart een uitzondering te maken, zodat lidstaten zelf kunnen besluiten of zij hiervoor kiezen.^{7 8} Op 19 februari is een akkoord bereikt tussen de Commissie, de Raad en het Europees parlement. Dit akkoord bevat deze uitzondering. Dit betekent dat lidstaten zelf kunnen bepalen of zij het geslacht op de identiteitskaart vermelden. De motie Den Boer en Bergkamp verzoekt de regering de juridische, financiële en technische kansen en belemmeringen voor de herziening van de geslachtsvermelding op paspoorten en identiteitskaarten in kaart te brengen.⁹ Bij de uitvoering van deze motie wordt gekeken naar de praktische haalbaarheid en naar de impact op instanties die werken met de Nederlandse identiteitskaart. In het bijzonder de instanties die op dit moment gebruik maken van de geslachtsaanduiding.

Initiatieven overige geslachtsregistratie

De ambitie van het kabinet om onnodige geslachtsregistratie te beperken, richt zich niet alleen op onderwerpen als burgercorrespondentie, overheidsformulieren en toegangspassen. Naast onderwerpen die de bedrijfsvoering van organisaties raken, gaat het ook om overige sekserregistraties, zoals bijvoorbeeld in het HR-domein. Ook richting hun personeel hebben organisaties op dit punt een verantwoordelijkheid. Voorbeeld hiervan is dat op rijksniveau aanpassing plaatsvindt van de werving- en selectietools op Werkenvoornederland.nl. Hierbij wordt ook gekeken naar de vragen naar persoonsgegevens, waaronder de vraag naar geslacht. In dit kader zal op het Rijkssollicitatieformulier geslacht geen verplicht invulveld meer zijn. Ook werkgevers in de marktsector hebben aandacht voor vermindering van onnodige sekserregistratie. Zo is VodafoneZiggo bezig met het inventariseren van de mogelijkheden om

⁵ COM (2018) 212

⁶ ICAO Doc 9303 Machine Readable Travel Documents

⁷ 34 966 (5)

⁸ Deze uitzondering geldt niet voor het Nederlands paspoort, waarvoor de ICAO richtlijn al eerder in Europese wetgeving is vastgelegd. (artikel 1, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 2252/2004).

⁹ Kamerstuk 25 764, nr. 115 Motie den Boer en Bergkamp, 6 maart 2019

binnen hun eigen personeels-systemen rekening te houden, met de wens van medewerkers hoe men wil worden aangeschreven. Ook vanuit het oogpunt van privacy, met het oog op de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), is het belangrijk om te bezien in hoeverre de vraag naar geslacht in dergelijke gevallen noodzakelijk is.

Tot slot

Voor veel mensen is de binaire indeling van onze samenleving een vanzelfsprekendheid. Deze indeling doet echter niet altijd recht aan de diversiteit van mensen. Een toenemend aantal mensen voelt zich niet thuis in de bestaande man/vrouw-indeling en ervaart de nadruk hierop als belemmering om volwaardig mee te doen. Daar komt bij dat in een aantal gevallen seksregistratie niet nodig is. Daarom heeft het kabinet afgesproken dat onnodige seksregistratie waar mogelijk wordt beperkt. Zoals reeds opgemerkt wordt op een aantal terreinen al rekening gehouden met gevoeligheden omtrent seksregistratie en het gebruik daarvan.

Deze brief ziet op een verdieping en een verbreding van de aanpak om -waar mogelijk- onnodige seksregistratie te beperken. Als coördinerend bewindspersoon hoop en verwacht ik dat de rijksoverheid, gemeenten, maatschappelijke organisaties en private partijen doorgaan met het voortvarend invulling hieraan geven. Het beperken van onnodige seksregistratie is een proces van lange adem, hoewel ook met eenvoudige maatregelen vooruitgang kan worden geboekt. Laten we het dus gewoon (gaan) doen!

Na de zomer informeer ik uw Kamer over de voortgang van de in deze brief genoemde maatregelen. Ik zal de mogelijkheden voor korte/middellange termijn inzichtelijk maken en concrete vervolgstappen formuleren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven