



Panteia
Research to Progress

**VERDONCK
KLOOSTER &
ASSOCIATES**

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Onderzoek geslachtsregistraties

Het onderzoek is uitgevoerd door Panteia in samenwerking met Verdonck, Klooster & Associates (VKA) met het volgende projectteam: John Boog (projectmanager), Merle Bartsch, Amber van der Graaf en Eelco Tammens (allen Panteia) en Bas Bach, Rutger Gooszen en Melanie Nadorp (VKA).

Zoetermeer, december 2019

Inhoudsopgave

1	Inleiding onderzoek	5
1.1	Achtergrond onderzoeksvraag	5
1.2	Onderzoeksvragen	7
1.3	Scope en methode	7
1.4	Leeswijzer	11
2	Achtergrond geslachtsregistratie	13
2.1	Registratie van geslacht	13
2.2	Geslachtswijziging	14
2.3	Neutrale geslachtsregistratie	16
2.4	Gevoeligheid van het geslachtsgegeven	17
2.5	Huidige ICT-architectuur en analysekader technische gevolgen	18
3	Gebruik van geslachtsgegevens	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Wie maakt er gebruik van gegevens uit de BRP?	23
3.3	Wie maakt er gebruik van geslachtsgegevens uit de BRP en waarom?	25
3.4	Privacy principes en de verstrekking van gegevens uit de BRP	37
3.5	Paspoorten en identiteitskaarten en het geslachtsgegeven	38
4	Gevolgen van meer neutrale geslachtsregistraties	41
4.1	Inleiding	41
4.2	Praktische gevolgen	42
4.3	Juridische gevolgen	51
4.4	ICT-technische gevolgen	53
4.5	Kwantitatieve indicatie van de behoefte aan een neutrale geslachtsregistratie	54
4.6	Resumé praktische, juridische en technische gevolgen en financiële uitwerking daarvan	56
5	Aanschrijfvormen bij neutrale geslachtsregistratie	61
5.1	Inleiding	61
5.2	Mogelijke neutrale aanschrijfvormen	61
5.3	Mogelijkheden om gewenste aanschrijfvorm te registreren	63
5.4	Benodigde maatregelen bij RvIG bij veranderde aanschrijvingskeuze	65
5.5	Resumé praktische, juridische en technische gevolgen en financiële uitwerking daarvan	66
6	Weglaten van geslachtsvermelding op de identiteitskaart	69
6.1	Inleiding	69
6.2	Kader geslachtsvermelding op identiteitsbewijzen	69
6.3	Praktische gevolgen	70
6.4	Juridische gevolgen	72
6.5	ICT-technische gevolgen	73
6.6	Resumé praktische, juridische en technische gevolgen en financiële uitwerking daarvan	75

7	Samenvattende conclusies	79
7.1	Onderzoeksvraag 1.a: indicatie behoefte Nederlandse bevolking aan een neutrale geslachtsregistratie in de BRP	80
7.2	Onderzoeksvraag 1.b: gevolgen meer neutrale geslachtsregistratie	80
7.3	Onderzoeksvraag 2: weglaten geslachtsvermelding op paspoort en identiteitskaart	84
7.4	Onderzoeksvraag 3.a: gebruik van geslachtsgegevens	86
7.5	Onderzoeksvraag 3.b: registratie aanschrijvingskeuze	88
	Bijlagen	91
Bijlage 1	Overzicht steekproef autorisatiebesluiten BRP	91

1 Inleiding onderzoek

1.1 Achtergrond onderzoeksvraag

De afgelopen jaren is het onderwerp genderidentiteit, en de verschillende mogelijkheden daarbinnen, uitgegroeid tot een veelbesproken thema in de media en de politiek. Gender en geslacht worden in de samenleving niet langer automatisch als een binair kenmerk (man of vrouw) beschouwd. Nederlandse politieke discussies en beleid weerspiegelen deze trend.

De begrippen sekse, geslacht en gender(identiteit) kunnen voor verwarring zorgen indien niet duidelijk is wat het onderscheid is tussen deze begrippen. Verwarring ontstaat mede doordat de Engelse termen gender en sex beiden veelal naar het Nederlandse woord geslacht vertaald worden. Met sekse of geslacht worden fysiologische kenmerken (geslachtsorganen, hormonen en/of chromosomen) van een persoon bedoeld, waarbij veelal onderscheid wordt gemaakt naar mannelijke en vrouwelijke kenmerken.

Gender(identiteit) refereert aan de innerlijke beleving van geslacht. Het verschil tussen geslacht en gender ligt dus in het verschil tussen fysieke eigenschappen en de persoonlijke beleving daarvan. Bij de meeste personen komt de genderidentiteit overeen met het biologisch geslacht. Er zijn echter ook personen voor wie geslacht en genderidentiteit niet overeenkomen. Transgender personen zijn personen die fysiek mannelijke eigenschappen hebben, maar zich vrouw voelen of personen die fysiek vrouwelijke eigenschappen hebben, maar zich man voelen. Geslacht en genderidentiteit werden lange tijd verondersteld binair van aard te zijn, men ging ervan uit dat man en vrouw de enig mogelijke opties waren. Intersekse personen hebben echter zowel mannelijke als vrouwelijke fysieke geslachtskenmerken. Bij personen die niet eenduidig een mannelijke of vrouwelijke genderidentiteit hebben, spreekt men van een non-binaire genderidentiteit.¹

Ook in andere landen speelt de discussie rondom de genderidentiteit en -neutraliteit. Een aantal landen heeft de procedures ten aanzien van het wijzigen van de geslachtsvermelding versoepeld (bijv. India, Nepal, Nieuw-Zeeland), waardoor wettelijk meer dan twee geslachtsvermeldingen zijn erkend. In andere landen wordt ook gekeken naar een neutrale geslachtsvermelding, zoals een "X" op een reisdocument (in Duitsland en Malta bijvoorbeeld).

In juli 2014 trad de nieuwe Transgenderwet in werking. Deze wet regelt de voorwaarden waaronder het mogelijk is het geslacht in de geboorteakte te wijzigen. Deze wetwijziging is een belangrijke stap in het vergemakkelijken van geslachtswijziging en in het zelfbeschikkingsrecht van transgender personen van 16 jaar en ouder. De huidige regeling biedt echter minder soelaas voor intersekse personen, omdat die voor wijziging van hun geslachtsvermelding naar de rechter moeten. In 2018 kreeg Leonne Zeegers in Nederland als eerste persoon, een neutrale geslachtsvermelding toegekend als gevolg van een uitspraak van de rechter.² In 2019 volgde een zaak over de non-binaire Nanoah Struik, die ook via een rechterlijke uitspraak een neutrale geslachtsvermelding kreeg toegekend.³

¹ In paragraaf 2.3 worden nader ingegaan op definities van hiervoor genoemde begrippen.

² NOS (2018). Geen M of V, maar X: voor het eerst paspoort veranderd in genderneutraal. [online] Beschikbaar op: <https://nos.nl/artikel/2255409-geen-m-of-v-maar-x-voor-het-eerst-paspoort-veranderd-in-genderneutraal.html>.

³ TNN (2019). Tweede volwassene krijgt X in paspoort. [online] Beschikbaar op: <https://www.transgendernetwerk.nl/tweede-volwassene-krijgt-x-in-paspoort/>.

Politieke context en aanleiding onderzoek

In het regeerakkoord heeft het kabinet aangegeven onnodige geslachtsregistratie waar mogelijk te willen beperken.⁴ Het kabinet heeft sinds de aantreding meerdere toezeggingen gedaan om onderzoek te doen naar de mogelijke gevolgen indien het beleid met betrekking tot geslachtsregistraties gewijzigd wordt. Gezien de samenhang tussen verschillende onderwerpen is besloten deze te bundelen in één verkennend onderzoek.

Middels de opdracht voor dit onderzoek vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt invulling gegeven aan de volgende toezeggingen van het kabinet aan de Tweede Kamer in relatie tot de Basisregistratie Personen (BRP), de identiteitskaart en het paspoort:

- de toezegging⁵ aan de Tweede Kamer om samen met gebruikers van de BRP diverse (neutrale) aanschrijvingsvormen te onderzoeken (naar aanleiding van de ambitie van het kabinet⁶ om onnodige geslachtsregistratie waar mogelijk te beperken);
- de toezegging⁷ aan de Tweede Kamer om het vraagstuk van registratie als genderneutraal en het wijzigen van de geboorteakte mogelijk te maken, te onderzoeken. Het onderhavige onderzoek gaat alleen in op de gevolgen van een neutrale geslachtsregistratie voor gebruikers van geslachtsgegevens uit de BRP of van de geslachtsvermelding op het paspoort of de identiteitskaart;
- herziening van de vermelding van het geslacht op paspoorten en identiteitskaarten naar aanleiding van motie Den Boer en Bergkamp⁸. In deze motie is verzocht om de juridische, financiële en technische kansen en belemmeringen voor de herziening van de geslachtsvermelding op paspoorten en identiteitskaarten in kaart te brengen.

Het Ministerie van BZK heeft Panteia opdracht gegeven daar onderzoek naar te doen. Voor deze opdracht werkt Panteia samen met Verdonck Kloosters & Associates. Dit rapport geeft de bevindingen van dit onderzoek weer.

⁴ Vertrouwen in de toekomst (2017), Regeerakkoord 2017-2021, p.10.

⁵ Kamerstukken II 2018–2019, 30 420, nr. 302, Brief van de Minister van OCW over onnodige geslachtsregistratie.

⁶ Vertrouwen in de toekomst (2017), Regeerakkoord 2017-2021.

⁷ Kamerstukken II 2018–2019, nr. 1255 (antwoorden van Staatssecretaris Knops (BZK), mede namens de Minister voor Rechtsbescherming op vragen van de leden Den Boer en Bergkamp (beiden D66) over het bericht «Geen M of V, maar X: voor het eerst paspoort veranderd in genderneutraal» ingezonden 7 november 2018. Kamerstukken II 2018–2019, nr. 1630 (antwoorden van Staatssecretaris Knops (BZK) op vragen van leden Den Boer en Bergkamp (beiden D66) aan de Staatssecretaris van BZK over bericht «Geen M of V, maar X: voor het eerst paspoort veranderd in genderneutraal» (ingezonden 22 januari 2019).

⁸ Kamerstukken II, 2018–2019, 25 764, nr. 115 (motie van de leden Den Boer en Bergkamp).

1.2 Onderzoeksvragen

Op basis van voornoemde toezeggingen zijn de onderzoeksvragen als volgt geformuleerd⁹:

Onderzoeksvragen en deelvragen	Antwoord in:
Onderzoeksvraag 1: T.a.v. neutrale geslachtsregistratie (Naast M/V, ook X):	
a) Welke behoefte heeft de Nederlandse bevolking aan een neutrale geslachtsregistratie in de BRP (kwantitatieve indicatie)?	Hoofdstuk 4
b) Wat zijn de juridische, praktische en ICT-technische gevolgen van neutrale geslachtsregistratie van personen voor de BRP, identiteitskaart en paspoort?	Hoofdstuk 4
Onderzoeksvraag 2: T.a.v. vermelding van het geslacht op de identiteitskaart en het paspoort	
Wat zijn de juridische, financiële en technische kansen en belemmeringen voor het weglaten van de geslachtsvermelding op paspoorten en identiteitskaarten?	Hoofdstuk 6
Onderzoeksvraag 3: T.a.v. gebruik van geslachtsgegevens uit de BRP en verkenning andere opties aanschrijvingskeuze in de BRP:	
a) T.a.v. gebruik van gegeven geslacht uit de BRP: beeld van het gebruik van het gegeven geslacht door BRP-gebruikers. Wie gebruikt het gegeven geslacht en waarvoor? Betrek daarbij in ieder geval het gebruik vanwege noodzakelijkheid voor de goede vervulling van de publieke taak (inhoudelijke redenen), gebruik voor communicatieve redenen (aanschrijving) en eventuele overige redenen.	Hoofdstuk 3
b) T.a.v. aanschrijvingskeuze in de BRP: <ul style="list-style-type: none"> i. opties om mensen de mogelijkheid te geven om via de BRP te kiezen tussen diverse aanschrijvingsvormen in het contact met de overheid (d.w.z. in contacten met BRP-gebruikers); ii. formuleer mogelijke opties waaronder een opt-out in de vorm van genderneutrale aanschrijvingskeuze en houd daarbij rekening met naamgebruik (deze optie zou tegemoet moeten komen aan de behoefte van mensen die niet met dhr. of mevr. aangeschreven wensen te worden); iii. toelichting van de daarvoor benodigde maatregelen (juridisch, technisch, praktisch, financieel) bij de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG); iv. toelichting van de impact van deze opties op de BRP en gebruikers van de BRP (juridisch, technisch, praktisch, financieel). 	Hoofdstuk 5

1.3 Scope en methode

Scope

Het Ministerie van BZK heeft aangegeven een goede indruk te hebben van de eventuele interne gevolgen van de veranderingen genoemd in de onderzoeksvragen. De nadruk van dit onderzoek ligt daardoor grotendeels bij de gebruikers van geslachtsgegevens uit de BRP en van paspoorten en identiteitskaarten.

Het geslachtsgegeven van een persoon wordt opgetekend in de geboorteakte. De inschrijving in de BRP van onder meer het geslachtsgegeven wordt geregistreerd op grond van de geboorteakte. In dit rapport hanteren we voor het geslachtsgegeven in relatie tot de BRP de term 'geslachtsregistratie'. Het geslachtsgegeven staat momenteel ook vermeld op de identiteitskaart of het paspoort. In dit rapport hanteren we voor het geslachtsgegeven in relatie tot de identiteitskaart en het paspoort de term 'geslachtsvermelding'.

Het uitgangspunt bij beantwoording van onderzoeksvraag 1 is dat de vermelding van het geslacht in de BRP en op het paspoort naast M en V, ook nog een derde optie kent. De derde optie in de BRP is een O van "Onbekend" en de derde optie op het paspoort is de X wat staat voor "unspecified". De basis van de geslachtsvermelding is de geboorteakte.

⁹ Daarbij is in de 2^{de} kolom aangegeven waar de antwoorden op deze onderzoeksvragen in het rapport te vinden zijn.

Op dit moment zijn er drie mogelijkheden om met een O van Onbekend in de BRP geregistreerd te staan, namelijk indien:

1. een Nederlandse geboorteakte vermeldt dat 'het geslacht van het kind niet is kunnen worden vastgesteld'. Dat gebeurt nu alleen als het geslacht van het kind bij geboorte niet kon worden vastgesteld. De bedoeling is dat dit wordt aangepast als binnen drie maanden na de geboorte duidelijkheid over het geslacht van het kind is verkregen. Indien dat niet het geval is, blijft staan 'dat het geslacht van het kind niet is kunnen worden vastgesteld' (artikel 1:19d BW);
2. een buitenlandse geboorteakte vermeldt dat het geslacht niet kan worden vastgesteld volgens het betreffende nationale recht en conform artikel 1:25 BW ingeschreven is in het register van geboorten van de gemeente 's-Gravenhage;
3. een persoon buiten Nederland geboren is en er (nog) geen brondocument is overlegd met een vermelding van het geslacht, dan kan het geslacht in de BRP voorlopig worden vermeld als 'onbekend'.

Het aantal personen dat in de BRP met een O van Onbekend geregistreerd staat is zeer beperkt.¹⁰

Volgens internationale afspraken staat de X in een paspoort voor 'unspecified'. Als personen om hiervoor genoemde drie redenen in de BRP met een O van Onbekend staan geregistreerd, wordt het geslacht in het paspoort vermeld met een X. Om de vermelding van het geslacht op het paspoort van een M of een V te wijzigen in een X is eerst een wijziging van de geboorteakte nodig. Dat vereist een gerechtelijke procedure. De eerste onderzoeksvraag richt zich op de praktische, technische, en juridische gevolgen wanneer mensen de keuze krijgen om zich met een neutraal geslacht te registreren.

Bij beantwoording van onderzoeksvraag 2 vormen Europese Verordeningen en internationale verdragen over reisdocumenten een belangrijk uitgangspunt. De Nederlandse regels voor vermelding van het gegeven geslacht in het paspoort en op de identiteitskaart zijn in overeenstemming met de standaarden van de International Civil Aviation Organisation (ICAO). Voor Nederland zijn deze standaarden bindend wat betreft het paspoort, omdat in artikel 1, eerste lid, van EU-Verordening, nummer 2252/2004 is vastgelegd, dat EU-paspoorten daaraan dienen te voldoen. Voor het paspoort geldt dat Nederland op grond van een Europese Verordening dus verplicht is het geslacht te vermelden (M, V of X). Voor wat betreft de identiteitskaart geldt er een andere EU-verordening.¹¹ In overweging 24 en artikel 3 van deze verordening is opgenomen dat lidstaten zelf kunnen besluiten of ze het geslacht willen vermelden op de identiteitskaart of niet. Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 2 ligt de focus daarom op de gevolgen van het weglaten van geslachtsvermelding op de identiteitskaart. Onder 'weglaten' verstaan we in het onderzoek dat het geslacht niet meer zichtbaar is op het document en in de Machine Readable Zone en ook niet waarneembaar is via de chip.

Het uitgangspunt bij beantwoording van onderzoeksvraag 3.a is dat er zowel gekeken wordt naar de verstrekking uit de BRP als naar het gebruik van het geslachtsgegeven uit de BRP. Bij de verstrekking is relevant welke organisaties het geslachtsgegeven verstrekt krijgen, en welke redenen voor verstrekking er zijn vastgelegd. De registratie van geslacht in de BRP staat daarbij niet ter discussie. Vervolgens wordt bezien voor welke activiteiten verschillende typen organisaties het geslachtsgegeven gebruiken bij hun werkzaamheden.

Onderzoeksvraag 3.b bestaat uit meerdere onderdelen. Allereerst wordt in kaart gebracht welke aanschrijfvormen organisaties reeds gebruiken en welke opties er zijn om personen

¹⁰ Een zoekopdracht ('query') in de BRP eind december 2013, liet zien dat er op dat moment slechts 67 mensen in de BRP waren geregistreerd zonder informatie over hun geslacht. Daarvan was slechts één persoon in Nederland geboren (zie M. van den Brink & J. Tigchelaar, M/V en verder, sekserregistratie door de overheid en juridische positie van transgenders, 2014, pagina 31).

¹¹ EU-Verordening, nummer 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.

genderneutraal aan te schrijven. Daarnaast wordt gekeken naar mogelijkheden om een optionele aanschrijfkeuze door burgers te laten registreren. Daarbij is het uitgangspunt dat er in elk geval een optie wordt onderzocht om dit in de BRP vast te leggen en wordt er rekening gehouden met de mogelijke wens om ook personen die als man of vrouw geregistreerd staan de mogelijkheid te bieden zich neutraal te laten aanschrijven (opt-out). Bij de gevolgen van deze opties wordt zowel gekeken naar de impact op RvIG als naar de impact op gebruikers van de BRP.

Onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethodes:

- **Literatuuronderzoek:** om zo veel mogelijk achtergrondinformatie op te halen is het onderzoek gestart met een literatuuronderzoek. Dit is verder aangevuld gedurende het onderzoek.
- **Verkennde gesprekken:** in de beginfase van het onderzoek is met een aantal partijen gesproken om door te werken naar een duidelijk beeld van de huidige situatie rondom geslachtsregistratie.
- **Online enquête** onder een representatieve selectie van de Nederlandse bevolking. Er is gevraagd naar de mening over een neutrale geslachtsvermelding in de BRP (naast man of vrouw) en naar andere aanschrijfvormen.
- **Diepte-interviews:** met stakeholders die betrokken zijn bij de BRP, gebruikers van de BRP, stakeholders met kennis van de ICT-infrastructuur rondom de BRP, stakeholders met kennis van het juridische raamwerk bij de BRP, gebruik van BRP gegevens en bij de ontwikkeling en gebruik van paspoorten en identiteitskaarten. Ook is gesproken met partijen die de LHBTI-groep vertegenwoordigen¹². In totaal zijn circa 50 stakeholders geraadpleegd. Daarbij is gesproken met de Ministeries van BZK, Justitie en Veiligheid (JenV), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), RvIG, diverse belangenbehartigende instanties, onderzoeksinstellingen, zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), agentschappen, pensioenfondsen, gemeenten, ICT-bedrijven, werkgevers en een screeningsorganisatie bevolkingsonderzoek, ziekenhuis, buitengewoon opsporingsambtenaar (boa), sportvereniging en zorgverzekeraar. Bij ZBO's en agentschappen ging het vooral om overheidsinstanties die heel veel contactmomenten hebben met burgers.

Bepaling van de gevolgen van veranderingen

Er is gekeken naar de praktische, ICT-technische, en juridische gevolgen van veranderingen rondom geslachtsregistratie. Stakeholders die gegevens uit de BRP gebruiken, is gevraagd hun inschattingen te geven over de gevolgen, met de verwachting dat deze een eerste inzicht bieden en verder moeten worden uitgediept in nader gedetailleerder onderzoek.

De interviews met individuele partijen zijn op basis van vertrouwelijkheid gevoerd. Daarmee is de gelegenheid geboden om open en vrij te overleggen over de gevolgen van de veranderingen. In het onderzoek doen wij daarom dan ook geen uitspraken over individuele organisaties. In ons verkennend onderzoek hebben wij de resultaten van onder meer de individuele interviews gebruikt om op basis van onze expertise tot een synthese te komen bij de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Onder praktische gevolgen wordt er gekeken naar hoe de huidige processen rondom geslachtsregistratie veranderen. Dit omvat ook veranderingen in de vereiste tijd, menskracht en financiële inzet bij een toename van neutrale geslachtsregistraties of het weglaten van geslacht op paspoort en identiteitskaart. Ook wordt gebruikmaking van het geslachtsgegeven door gebruikers bij de vervulling van publieke en maatschappelijke taken betrokken. Daarbij wordt gekeken naar gevolgen voor de BRP en externe gevolgen voor gebruikers en eventueel burgers.

¹² LHBTI staat voor lesbische vrouwen (L), homoseksuele mannen (H), biseksuelen (B), transgenders (T) en intersekse personen (I).

Bij ICT-technische gevolgen wordt er gekeken naar veranderingen in de ICT-infrastructuur en -architectuur. Een inschatting van de tijd, financiële inzet, complexiteit en expertise vereist voor de verschillende veranderingen, is daarbij in kaart gebracht. Een volledige, concrete inschatting van alle kosten in termen van tijd, menskracht en expertise, financiële middelen valt niet onder de scope van dit onderzoek. Wel wordt ingegaan op de financiële impact in termen van laag, middel, hoog of zeer hoog.

Bij juridische gevolgen wordt gekeken naar nationale en internationale wetgeving en naar de juridische processen die verbonden zijn aan geslachtsregistratie in de BRP en aan identiteitsdocumenten. De regelgeving die invloed heeft op de BRP, gebruik van gegevens door partijen en op identiteitskaarten en paspoorten komt daarbij aan bod.

In veel gevallen is een exacte inschatting van de financiële inzet, menskracht, tijd, en complexiteit moeilijk te maken. Gesprekspartners zijn gevraagd om een inschatting te geven, maar in veel gevallen is de inschatting van de mogelijk gevolgen van een hypothetische verandering lastig te maken. Voor tijd en financiële kosten bleek dit lastig en is er gewerkt met schalen aan financiële gevolgen om alsnog een indruk te krijgen van de omvang van de kosten gemoeid met de mogelijke veranderingen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat partijen geen antwoord kunnen geven, omdat de veranderingen hun voorstellingsvermogen te boven gaan. Het is daarom moeilijk een concrete indruk te geven van de kosten. Verder geven grotere, complexe organisaties zoals bijvoorbeeld ZBO's en agentschappen aan dat ze voor omvangrijke veranderingen meestal een uitvoeringstoets of ander intern onderzoek uitvoeren om gevolgen voor de organisatie in kaart te brengen. Indien zij wel antwoord kunnen geven dan is het mogelijk dat zij alleen brede bandbreedtes kunnen aangeven, waardoor dit soort ramingen sterk indicatief van aard zijn per organisatie. Voor deze indicatieve ramingen per organisatie is het niet verantwoord deze te extrapoleren naar een getal per sector, doelgroep of landelijk totaal.

Om de inschatting te kunnen evalueren en analyseren, werkt het onderzoeksteam met een combinatie van open vragen en schaalvragen betreffende verschillende gevolgen van de mogelijke veranderingen genoemd in de onderzoeksvragen. Gesprekspartners is gevraagd een indicatie te geven van de impact van gevolgen, met daarbij een toelichting. Deze inschattingen zijn gebonden aan groottecategorieën om een idee te geven wat voor schaal aan financiële impact verwacht kan worden (zie tabel 1).

tabel 1 Financieel inschattingskader: groottecategorieën financiële gevolgen

Groottecategorieën financiële gevolgen	Orde van grootte van financiële inzet
Laag	enkele duizenden tot tienduizend euro's
Middel	enkele tienduizenden tot een ton aan euro's;
Hoog	enkele tonnen tot een miljoen euro's
Zeer hoog	miljoen tot enkele tientallen miljoenen euro's

1.4 Leeswijzer

Voor de leesbaarheid van het rapport is ervoor gekozen om eerst het gebruik van het geslachtsgegeven te bespreken en vervolgens in te gaan op de gevolgen van een toename van het aantal neutrale registraties. Vervolgens wordt er gekeken naar de mogelijkheden om neutrale aanschrijvingsvormen te registreren. Tot slot worden de gevolgen van het weglaten van geslachtsvermelding op het paspoort en de identiteitskaart gepresenteerd. Het rapport is daarom als volgt ingedeeld.

Hoofdstuk 2 bespreekt de huidige praktijk van geslachtsregistratie in Nederland. Daarbij wordt ingegaan op de oorsprong van het registreren van geslacht, de juridische onderbouwing en administratieve procedures die met geslachtsregistratie te maken hebben en de mogelijkheden om het geregistreerde geslacht te wijzigen. Daarna wordt de beleving van verschillende personen bij de huidige situatie van geslachtsregistratie besproken. Tot slot gaat dit hoofdstuk in op de ICT-systemen die gebruikt worden om geslachtsgegevens te registreren en te delen met gebruikers.

Hoofdstuk 3 behandelt onderzoeksvraag 3.a, door een overzicht te geven van de gebruikmaking van het geslachtsgegeven door gebruikers van de BRP. Eerst wordt in kaart gebracht welke organisaties het geslachtsgegeven verstrekt krijgen en waarvoor zij dit gegeven nodig hebben. Daarna volgt een analyse van de verschillende typen gebruikers en verschillende gebruiksdoeleinden. Vervolgens wordt in kaart gebracht welke organisaties in hun werk gebruikmaken van het geslachtsgegeven op het paspoort en de identiteitskaart.

Hoofdstuk 4 gaat in op onderzoeksvraag 1. Eerst wordt een indicatie gegeven van de behoefte aan een mogelijkheid tot een neutrale geslachtsregistratie. Vervolgens worden de gevolgen van een toename van het aantal neutrale geslachtsregistraties in kaart gebracht, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de praktische, juridische¹³, technische en financiële gevolgen.

Hoofdstuk 5 beantwoordt onderzoeksvraag 3.b. Eerst worden diverse mogelijkheden voor neutrale aanschrijfvormen besproken. Vervolgens gaat het hoofdstuk in op de mogelijkheden om te registreren hoe individuele burgers aangeschreven wensen te worden. Tot slot worden de juridische, technische, praktische en financiële implicaties op de BRP en gebruikers van de BRP besproken.

Hoofdstuk 6 behandelt onderzoeksvraag 2. In dit hoofdstuk worden de praktische, juridische, technische en financiële gevolgen van het weglaten van geslachtsvermelding op paspoorten en identiteitskaarten toegelicht.

Hoofdstuk 7 vat de conclusies die op basis van dit onderzoek getrokken kunnen worden samen.

¹³ De juridische gevolgen zien op wat er moet veranderen om het mogelijk te maken. De gevolgen die een eventuele verandering met zich meebrengt voor andere wetgeving is niet verder onderzocht.

2 Achtergrond geslachtsregistratie

Dit hoofdstuk bespreekt de huidige praktijk van geslachtsregistratie in Nederland. Eerst wordt ingegaan op de oorsprong van het registreren van geslacht, de juridische onderbouwing en administratieve procedures die met geslachtsregistratie te maken hebben. Vervolgens komen de mogelijkheden om het geregistreerde geslacht te wijzigen aan bod. Daarna beschrijft dit hoofdstuk de beleving van personen bij de huidige praktijk van geslachtsregistratie en is er aandacht voor de effecten van geslachtsregistratie op de privacy. Tot slot beschouwt dit hoofdstuk de ICT-systemen die gebruikt worden om persoonsgegevens te registreren en te delen met gebruikers van deze gegevens.

2.1 Registratie van geslacht

Vanaf het van kracht worden van de Code Napoléon kent Nederland de burgerlijke stand. Geslacht was vanaf het begin een van de persoonsgegevens dat bij de geboorteaangifte werd geregistreerd.¹⁴ Het vastleggen van het geslacht werd beschouwd als een relevant aspect op basis waarvan de rechtsbevoegdheid bepaald wordt.¹⁵ Uit de jurisprudentie blijkt dat het 'geslacht' als essentieel element van de geboorteakte wordt beschouwd.¹⁶ In een arrest van de Hoge Raad (1973) werd de (historische) bewijskracht van de geboorteakte benadrukt.¹⁷

Een ambtenaar van de burgerlijke stand is een ambtenaar die als taak heeft het opmaken van akten van de burgerlijke stand, waaronder akten van geboorten, huwelijken, geregistreerd partnerschappen en overlijden en die op te nemen in registers van de burgerlijke stand (artikel 1:16a BW). De wettelijke bepalingen omtrent de burgerlijke stand zijn opgenomen in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek vanaf artikel 16 en verder.

De authentieke akten van de burgerlijke stand hebben dwingende bewijskracht van daarin vermelde gegevens, waaronder dus ook het geslachtsgegeven (artikel 1:22 lid 3 BW en artikel 157 lid 1 Rv). De akten in de registers van de burgerlijke stand vormen brondocumenten voor de BRP (artikel 2.8 Wet BRP).

Voor de aangifte van de geboorte geldt in Nederland een termijn van drie dagen. De aangifte wordt gedaan bij de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waar het kind geboren is (artikel 1:19 BW). Op de geboorteakte worden de volgende gegevens vermeld:

- Voornaam of voornamen
- Achternaam
- Geslacht
- Juridische ouders bij geboorte
- Geboortedatum en zo mogelijk tijdstip
- Geboorteplaats
- Gegevens van de persoon die de aangifte heeft gedaan
- De datum van aangifte en de naam van de ambtenaar die de akte heeft opgemaakt
- Wijzigingen of latere vermeldingen, bijvoorbeeld naamswijziging of erkenning.

Het geslacht wordt op de geboorteakte op grond van artikel 18 lid 5 Besluit burgerlijke stand aangegeven door F (vrouwelijk) of M (mannelijk). In het geval dat het geslacht op het moment van de geboorte niet kan worden vastgesteld moet de ambtenaar van de

¹⁴ M. van den Brink & J. Tigchelaar, M/V en verder, seksregistratie door de overheid en juridische positie van transgenders, 2014, pagina 31.

¹⁵ ECLI:NL:PHR:2007:AZ5686, rechtsoverweging 2.8.

¹⁶ ECLI:NL:PHR:2007:AZ5686, rechtsoverweging 2.19

¹⁷ Hoge Raad 13 december 1973, NJ 1975, 130 noot EAAL.

burgerlijke stand een voorlopige geboorteakte opmaken, waarin wordt vermeld dat "het geslacht van het kind niet is kunnen worden vastgesteld" (artikel 1:19d lid 1 BW).

Geslacht wordt bij de geboorte vastgesteld op basis van de fysieke kenmerken van het kind. Voor pasgeborenen van wie het geslacht niet kan worden vastgesteld als mannelijk of vrouwelijk wordt op grond van artikel 1:19d BW een voorlopige geboorteakte opgemaakt. De geboorteakte vermeldt dan dat het geslacht niet kon worden vastgesteld. Het is wettelijk gezien in Nederland niet mogelijk om op de geboorteakte niets te vermelden omtrent het geslacht. Binnen drie maanden na de geboorte dient er een nieuwe akte opgesteld te worden, waarin het kind het mannelijke of het vrouwelijke geslacht krijgt. Als het niet mogelijk blijkt om het geslacht vast te stellen, wordt opnieuw vermeld dat het geslacht niet is kunnen worden vastgesteld.

Wet Basisregistratie Personen (BRP)

In 2014 is de Wet BRP in werking getreden. De Wet BRP is onderdeel van het stelsel van basisregistraties van de Nederlandse overheid. Deze wet moderniseert de registratie van persoonsgegevens in Nederland en vervangt de Wet Gemeentelijke Basisadministratie Personen (GBA). De wet maakt het, onder andere, mogelijk alle gegevens in een centraal register onder te brengen: de BRP. De BRP bevat persoonsgegevens van inwoners van Nederland (ingezetenen) en van personen die Nederland hebben verlaten (niet-ingezetenen). Personen die korter dan 4 maanden in Nederland wonen, kunnen ook als niet-ingezetenen in de BRP zijn opgenomen.

Geslachtsregistratie in de BRP

De akten in de registers van de burgerlijke stand vormen brondocumenten voor de BRP (artikel 2.8 Wet BRP). De BRP beschikt echter over meer informatie dan op de geboorteakte is vermeld, zoals gegevens over nationaliteit, het burgerservicenummer (BSN) en de woonplaats. De BRP is primair bedoeld voor gebruik door de overheid, maar verstrekking aan derden is ook mogelijk.¹⁸

Het gegeven 'geslacht kan niet worden vastgesteld' op de geboorteakte wordt in de BRP in het veld geslacht geregistreerd als een O van onbekend. In de praktijk lijkt dit vrijwel niet voor te komen.¹⁹

2.2 Geslachtswijziging

Op 24 april 1985 werd in Nederland een wet aangenomen die het mogelijk maakte om het geslacht op de geboorteakte eenmalig te veranderen van man naar vrouw of andersom (artikel 1:28 BW). Dit geldt voor mensen die fysiek aan normen voor man of vrouw voldoen, maar zich niet thuis voelen in het hun toegekende geslacht. Hiervoor was wel een gerechtelijke procedure nodig.

De Transgenderwet van 1985 stelde verschillende voorwaarden aan de wijziging van het geslacht op de geboorteakte. Een van de vereisten was dat de aanvrager ongehuwd moest zijn. Deze voorwaarde werd op 1 april 2001 overbodig met de openstelling van het huwelijk voor paren met hetzelfde geslacht. Een tweede vereiste voor het verzoek was dat de persoon zoveel mogelijk fysiek was aangepast naar het gewenste geslacht, daarbij hoorde ook de eis dat degene niet meer in staat zou zijn om een kind te baren of om een kind te verwekken. Dit vereiste is door middel van een wetswijziging in 2014 komen te vervallen, omdat het in strijd werd geacht met mensenrechtelijke normen, meer in het bijzonder het

¹⁸ Kamerstukken II, 2011-2012, 33219, nr. 3, p. 31.

¹⁹ M. van den Brink & J. Tigchelaar, M/V en verder, seksregistratie door de overheid en juridische positie van transgenders, 2014.

zelfbeschikkingsrecht. Dit is bevestigd door een uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), waarin het Hof de Franse voorwaarde van lichamelijke aanpassing en onvruchtbaarheid beoordeelt als een schending van het recht op privé - en gezinsleven, zoals neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).²⁰ Hiermee werd de mogelijkheid om het geslacht te wijzigen losgekoppeld van een eventuele medische behandeling. De laatste voorwaarde, namelijk het hebben van een verklaring van de deskundige bleef wel in stand (artikel 1:28a BW). Bij de wetswijziging in 2014 is ook een minimumleeftijd van 16 jaar geïntroduceerd (artikel 1:28 lid 1 BW).

De wetswijziging omvatte daarnaast ook een verandering in de procedure. Voor 1 juli 2014 was het noodzakelijk een verzoekschriftprocedure te voeren bij de rechtbank. Maar nu is het mogelijk zelf bij de ambtenaar van de burgerlijke stand aangifte te doen van de overtuiging tot het andere geslacht te behoren onder overlegging van een verklaring van een deskundige. De ambtenaar zal aan de oorspronkelijke geboorteakte een latere vermelding toevoegen met de wijziging, wanneer aan de voorwaarden is voldaan.

Evaluatie Transgenderwet

Zowel de deskundigenverklaring als ook de minimumleeftijd van 16 jaar waren gedurende de behandeling van het wetsvoorstel reeds een punt van discussie. Een aantal partijen vindt het wetsvoorstel niet voortschrijdend genoeg, daarom is toegezegd de wet na 3 jaar te evalueren. Dat is gebeurd.

In een brief aan de Tweede Kamer geeft minister Dekker aan dat uit de evaluatie van de Transgenderwet is gebleken dat er diverse bezwaren zijn geuit door zorgverleners en belangenorganisaties. De deskundigenverklaring vinden zij onnodig en duur, tevens zijn zij van mening dat die ingaat tegen het zelfbeschikkingsrecht. Ook hebben de partijen moeite met de huidige leeftijdsgrens omdat sommige jongeren al voor hun zestiende jaar in een ander geslacht door het leven willen gaan. Op basis van de evaluatie van de Transgenderwet heeft minister Dekker geconcludeerd dat de huidige wet uitvoerbaar is en dat het wettelijke kader voldoet aan de eisen vanuit mensenrechtelijk perspectief. Tegelijkertijd geeft de evaluatie aanleiding tot aanpassing van de wet, waar deze leidt tot een onnodige beperking op de mogelijkheden om tot wijziging van de geslachtsregistratie over te gaan of tot onnodige administratieve lasten voor betrokkenen. De minister is daarom voornemens het huidige wettelijk kader aan te passen. De minister wil de deskundigenverklaring laten vervangen door een verklaring van de persoon zelf. Ook zal het mogelijk moeten worden voor jongeren onder zestien jaar om via een verzoek aan de rechter te komen tot een wijziging van de geslachtsregistratie. Het voorontwerp is inmiddels in consultatie gegaan.²¹

De evaluatie naar aanleiding van de Transgenderwet gaat tevens in op de positie van personen met een intersekse conditie. Op dit moment kunnen zij enkel via een rechterlijke uitspraak de geslachtsregistratie aan laten passen. Binnen deze groep bestaat behoefte aan een aanpassingsmogelijkheid buiten de rechter om, zo blijkt uit de evaluatie.²²

²⁰ EHRM, *A.P., Garçon et Nicot c France*, [appl.nos. 79885/12, 52471/13 & 52596/13], 6 april 2017.

²¹ Brief aan de Tweede Kamer, Evaluatie Transgenderwet, 10 april 2019. In consultatie gebracht op 10 december 2019. Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingvermeldinggeslacht>.

²² M. van den Brink (2017). Recht doen aan genderidentiteit evaluatie drie jaar Transgenderwet in Nederland 2014 – 2017.

2.3 Neutrale geslachtsregistratie

Gender(identiteit) refereert aan de innerlijke beleving van geslacht. Het verschil tussen geslacht en gender ligt dus in het verschil tussen fysieke eigenschappen en de persoonlijke beleving daarvan. Bij de meeste personen komt de genderidentiteit overeen met het biologisch geslacht. Er zijn echter ook diverse groepen te onderscheiden waar mogelijk de behoefte aan een neutrale geslachtsregistratie bestaat. Deze paragraaf bespreekt eerst het onderscheid tussen geslacht en genderidentiteit in het licht van verschillende groepen en gaat vervolgens in op de mogelijkheden tot aanpassing van de geslachtsregistratie.

2.3.1 Onderscheid tussen geslacht en genderidentiteit

Met **sekse** of **geslacht** worden fysiologische kenmerken (geslachtsorganen, hormonen en/of chromosomen) van een persoon bedoeld. **Gender(identiteit)** refereert aan de innerlijke beleving van geslacht. Het verschil tussen geslacht en genderidentiteit ligt dus in het verschil tussen fysieke eigenschappen en de persoonlijke beleving daarvan.

Geslacht en genderidentiteit werden lange tijd verondersteld binair van aard te zijn, men ging ervan uit dat man en vrouw de enige mogelijke opties waren. Inmiddels wordt erkend dat zowel binnen geslacht als binnen genderidentiteit meer dan twee vormen bestaan:

- **intersekse** personen hebben zowel mannelijke als vrouwelijke fysieke geslachtskenmerken (geslachtsorganen, hormonen en/of chromosomen). Het fysieke of biologische geslacht is dus niet altijd eenduidig man of vrouw.
- ook de genderidentiteit is niet altijd eenduidig mannelijk of vrouwelijk. Sommige personen identificeren zich zowel als man als vrouw, wisselend meer mannelijk of vrouwelijk, of geen van beiden. Bij personen die niet eenduidig een mannelijke of vrouwelijke genderidentiteit hebben, spreekt men van een **non-binaire genderidentiteit**.

Bij de meeste personen komt de genderidentiteit overeen met het biologisch geslacht. Dat is echter niet altijd het geval. Er zijn verschillende varianten mogelijk waarin het geslacht en de genderidentiteit niet overeenkomen:

- **transgender** personen zijn personen die fysiek mannelijke eigenschappen hebben, maar zich vrouw voelen of personen die fysiek vrouwelijke eigenschappen hebben, maar zich man voelen.
- **intersekse** personen kunnen een non-binaire genderidentiteit hebben, maar dit hoeft niet altijd het geval te zijn. Sommige intersekse personen herkennen zich wel in de binaire indeling man of vrouw.
- personen die fysiek eenduidig man of vrouw zijn, kunnen een non-binaire genderidentiteit hebben.

Personen met een non-binaire genderidentiteit kunnen fysiek dus mannelijke of vrouwelijk eigenschappen hebben of intersekse zijn. Omgekeerd geldt ook dat de genderidentiteit van intersekse personen zowel mannelijk, vrouwelijk als non-binair kan zijn.

2.3.2 Registratie van geslacht en mogelijkheden om registratie te wijzigen

Het door de overheid geregistreerde geslacht wordt gedefinieerd aan de hand van het fysieke geslacht op basis van de geboorteakte. De eerste Transgenderwet ging er ook vanuit dat een persoon zoveel mogelijk fysiek aangepast moest zijn naar het gewenste geslacht. Met de invoering van de vernieuwde Transgenderwet in 2014 werd de procedure tot het wijzigen van de geslachtsregistratie geliberaliseerd. Waar de voorgaande wetgeving vereiste dat transgender personen zich lieten steriliseren en het lichaam conform het gewenste geslacht lieten aanpassen, kwamen deze bepalingen te vervallen. Daarmee kregen transgender personen de mogelijkheid de geslachtsregistratie te wijzigen tot 'man' of 'vrouw' ongeacht de mate waarin zij conformeren aan de daarbij horende lichamelijke

geslachtsnormen.²³ In de praktijk betekent dit dat de definitie van het geregistreerde geslacht is opgeschoven in de richting van de genderidentiteit.

Op grond van bestaande wetgeving kunnen intersekse personen geslachtsregistratie wijzigen van 'onbekend' of 'vrouw' naar 'man', of van 'onbekend' of 'man' naar 'vrouw'. Net als bij transgender personen wordt in deze procedure dus vastgehouden aan een binaire geslachtsregistratie. Op grond van bestaande wetgeving is een gang naar de rechter noodzakelijk om de geslachtsregistratie van een intersekse persoon te wijzigen naar een neutrale registratie. Dit is één keer gebeurd, in de rechtszaak van Leonne Zeegers, die in 2018 als eerste Nederlandse burger, en eerste intersekse persoon, een neutrale geslachtsregistratie kreeg toegekend.²⁴

Sinds de wijziging van de Transgenderwet in 2014 is duidelijk geworden dat deze wetgeving niet voorziet in de behoeften van non-binaire personen. Non-binaire personen, die zich noch man, noch vrouw voelen, hebben momenteel geen mogelijkheid om hun geslacht zelfstandig als zodanig te laten registreren. De rechter is echter wel ontvankelijk gebleken voor een verzoek tot een neutrale geslachtsregistratie van non-binaire personen, die fysiek eenduidig man of vrouw zijn. Dat bleek tijdens de zaak van Nanoah Struik, die uiteindelijk een neutrale geslachtsregistratie kreeg toegekend.²⁵

Ook onder personen met een binaire genderidentiteit kan behoefte bestaan aan een neutrale geslachtsregistratie. Dit geldt bijvoorbeeld voor personen die hun geslacht gewoonweg niet bekend willen maken aan de overheid.

2.4 Gevoeligheid van het geslachtsgegeven

Geslacht wordt in de BRP aangemerkt als algemeen gegeven in de persoonslijst. Volgens de memorie van toelichting bij de Wet BRP worden geen 'gevoelige' gegevens, zoals gegevens omtrent iemands godsdienst, levensovertuiging, ras, politieke gezindheid of gezondheid in de BRP opgenomen.²⁶ Dit is in lijn met de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

Voor de verwerking van een wijziging van de geslachtsregistratie in de BRP is een aanpassing van de geboorteakte nodig. Op basis van de aangepaste geboorteakte wordt het nieuwe geslacht in de BRP verwerkt. Dit volgt uit het wettelijke vereiste dat de BRP de akten van de burgerlijke stand volgt. Deze wijziging werkt ook door in de persoonslijsten van gerelateerde personen, zoals ouders, kinderen en partner. Niet alleen vindt deze wijziging automatisch plaats, de gemeenten zijn ook verplicht om de gerelateerden schriftelijk te informeren dat de wijziging heeft plaatsgevonden (artikel 2.35 Wet BRP). In de voorganger van de Wet BRP, de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens was wel een bepaling opgenomen dat informatie over een geslachtswijziging niet automatisch werd doorgegeven aan gerelateerden (artikel 37 lid 4 GBA). In de evaluatie van de Transgenderwet hebben betrokkenen aangegeven, dat zij de kennisgeving aan gerelateerden ervaren als een inbreuk op hun privacy.²⁷

Degene die een wijziging in de registratie van het geslacht heeft gedaan kan wel een verzoek doen om eerdere of juist nieuwe gegevens na wijziging van het geslacht in de

²³ M. van den Brink (2017). Recht doen aan genderidentiteit. Evaluatie drie jaar transgenderwet in Nederland 2014 – 2017. Pagina 12-14.

²⁴ NOS (2018). Geen M of V, maar X: voor het eerst paspoort veranderd in genderneutraal. [online] Beschikbaar op: <https://nos.nl/artikel/2255409-geen-m-of-v-maar-x-voor-het-eerst-paspoort-veranderd-in-genderneutraal.html>.

²⁵ TNN (2019). Tweede volwassene krijgt X in paspoort. [online] Beschikbaar op: <https://www.transgendernetwerk.nl/tweede-volwassene-krijgt-x-in-paspoort/>.

²⁶ Kamerstukken II, 2011-2012, 33219, nr. 3, p.37.

²⁷ M. van den Brink & D. Snaathorst, Recht doen aan genderidentiteit evaluatie drie jaar transgenderwet in Nederland 2014-2017, Utrecht: Universiteit Utrecht 2017.

geboorteakte te laten verwijderen uit de BRP in verband met de privacygevoeligheid ervan op grond van artikel 2.57 lid 3 Wet BRP. Daarnaast kan, op grond van artikel 2.57 lid 4 Wet BRP, de wijziging van de naam en het geslacht op de persoonslijst van de gerelateerde, op verzoek van de gerelateerde worden verwijderd.

Er kan naar aanleiding van de evaluatie van de Transgenderwet wel geconcludeerd worden dat het geslachtsgegeven in toenemende mate wordt ervaren als een 'gevoelig' persoonsgegeven. Het geslachtsgegeven wordt echter nog niet als zodanig beschermd door privacyregelingen.²⁸ In dezelfde lijn voorzien ambtenaren van de burgerlijke stand in het geval dat de vermelding van het geslacht beperkt wordt uitgebreid met een categorie 'onbekend' en alleen van toepassing kan zijn op een bepaalde beperkte groep personen, problemen ontstaan in de sfeer van de privacy van betrokkenen. Zij voorzien in dat geval serieuze problemen van stigmatisering.²⁹

2.5 Huidige ICT-architectuur en analysekader technische gevolgen

De implicaties bij wijziging/verrijking/aanpassing van het kenmerk geslacht zijn bepalend geweest voor de scope van eventuele impact op bestaande techniek rondom vastlegging en ontsluiting van dit kenmerk. Dit betekent dat andere kenmerken buiten beschouwing zijn gelaten in dit onderzoek.

2.5.1 Huidige ICT-infrastructuur voor registratie en verspreiding gegevens

In Figuur 1 is het proces rondom registratie en gebruik van gegevens uit de BRP beschreven. In het decentrale deel wordt het kenmerk met bijbehorende waarde vastgelegd. Dit gebeurt voor alle personen in de gemeente waarin ze ingezetene zijn. Middels 'akten' worden registraties en wijzigingen vastgelegd bij de burgerlijke stand³⁰. Een 'akte' kan bijvoorbeeld een geboorteakte of een huwelijksakte zijn. Deze gegevens worden vervolgens vastgelegd in een persoonslijst. Dit is ook de plaats waarin de historie van kenmerken en hun waarden in de BRP kunnen worden ingezien. Na validatie worden deze kenmerken en hun waarden lokaal opgeslagen om vervolgens te worden getransporteerd naar de centrale voorziening.

Figuur 1 Registratie en gebruik van gegevens uit de BRP



Het gebruik van kenmerken en hun bijbehorende waarden, wordt bepaald op basis van de autorisatie die een gebruiker toegekend heeft gekregen. De BRP-gegevens worden op basis van deze autorisatie verstrekt. Het verlenen en onderhouden van deze autorisaties geschiedt door de RvIG. Deze autorisaties zijn vastgelegd in autorisatiebesluiten per gebruiker. In de autorisatiebesluiten zijn de doelbindingen beschreven. Een doelbinding is de relatie tussen een kenmerk en reden waarom een gebruiker dit gegeven nodig heeft voor het correct en gewenst kunnen functioneren. Immers kan elke gebruiker menen een kenmerk nodig te hebben voor zijn functioneren maar, slechts die gegevens die noodzakelijk zijn om het doel te halen voor de uitoefening van een wettelijke taak mogen worden

²⁸ M. van den Brink & J. Tigchelaar, M/V en verder, seksregistratie door de overheid en juridische positie van transgenders, 2014.

²⁹ M. van den Brink (2017). Recht doen aan genderidentiteit. Evaluatie drie jaar transgenderwet in Nederland 2014 – 2017.

³⁰ Burgerlijke Stand heeft geen digitale registratie.

gebruikt. In de autorisatiebesluiten is omschreven voor welke taak de gebruiker gegevens verstrekt krijgt, welke gegevens en waarom, en op welke manier men gegevens verstrekt krijgt.

Het verdere gebruik van kenmerken door BRP-gebruikers staat hun vrij voor eigen interpretatie, uiteraard wel binnen de kaders van de doelbinding. Toegespitst op het geslachtskenmerk betekent dit bijvoorbeeld dat een aanschrijfvorm van een persoon door de BRP-gebruiker vrij te bepalen is. Dit betekent dat zogenaamde business rules³¹ decentraal geïmplementeerd worden. Een voorbeeld van een business rule is: wanneer de waarde van het kenmerk geslachtstype gelijk is aan 'M', schrijf persoon aan met 'Geachte heer'.

BRP-gebruikers bestaan in meerdere soorten, degene die zijn aangesloten op de BRP, overheidsinstanties, gebruikers van gebruikers, bijvoorbeeld de douane die weer haar set van gegevens betreft van de Belastingdienst. Daarnaast zijn er ook gebruikers die hun set van gegevens betrekken met tussenkomst van zogenaamde koppelvlakken³². Een koppelvlak voorkomt een rechtstreekse ontsluiting vanuit een bron en gebruiker en kan ook extra functionaliteit toevoegen. Zo kan er in het koppelvlak worden afgedwongen dat een bericht de juiste lay-out heeft. Er kan dus worden gekeken of er voor het kenmerk geslachtstype een geldige waarde wordt meegegeven, zo niet wordt het bericht verworpen of afgekeurd.

Sturing op kenmerken

Kenmerken en hun toegestane waarden worden beschreven in het Logisch Ontwerp (LO) van de BRP. Hierin staan zowel toegestane kenmerken als ook de bijbehorende waarden gedefinieerd en toegelicht. Zo geldt voor de geslachtsregistratie dat louter de waarden M/V/O geldig zijn. Met daarin de uitleg van deze waarden. M voor Man, V voor Vrouw en O voor Onbekend. Het LO wordt beheerd door de RvIG en vindt plaats op grond van gewijzigde wetgeving die onder het gezag van de minister van BZK valt.

Consequenties:

- Het Logisch Ontwerp is leidend voor de definitie van kenmerken en de daarbij toegestane waarden richting gebruikers.
- Een gegevensset die centraal ontsloten wordt aan gebruikers houdt zich aan de definities zoals opgesteld in het LO.
- Gemeenten staat het vrij om extra aantekeningen op te nemen naast de waarden toegestaan in de BRP voor personen in hun gemeente. Zodra er echter kenmerken met bijbehorende waarden worden opgeslagen in de BRP, voldoen ze aan de beschrijving uit het LO.
- Gegevens worden uitgegeven op basis van wat is gedefinieerd in het LO. Wanneer berichten worden uitgewisseld, met hierin de gegevens uit de BRP, kan hierop worden gecontroleerd op de juistheid van deze gegevens tijdens deze uitwisseling. Er wordt gekeken of de gegevens zich conformeren aan wat gedefinieerd is in het LO.
- Gebruikers van de BRP staat het vrij om vervolginvulling te geven op het gebruik van kenmerken, middels lokale business rules. Denk aan de interpretatie van het geslachtsgegeven voor de aanschrijfvorm of aan de vertaling van de 'O' naar een 'X' ten behoeve van het paspoort.

³¹ Business Rule: Bedrijfsregel (NL); regels (logica) op basis waarvan bedrijfsprocessen of -activiteiten worden uitgevoerd.

³² Koppelvlak: Een interface die volgens een bepaalde standaard de uitwisseling van gegevens tussen informatiesystemen verzorgt. Een koppelvlak werkt met standaarden. Het aanleverende systeem is verantwoordelijk voor de vertaling van gegevens naar die standaard. Het afnemende systeem zorgt voor omzetting naar haar eigen 'taal'.

2.5.2 Analyse kader technische gevolgen

Op basis van voorgaande beschrijving is het ontstaan van impact op een aantal plaatsen in de keten van registratie naar gebruik van kenmerken mogelijk. De waarden die nu in de BRP zijn toegestaan voor het kenmerk geslacht zijn M/V/O. Het onderzoek richt zich op de eventuele impact bij intensiever gebruik van de O-aanduiding vanuit een systeemoptiek. Daarnaast is er aandacht voor impact die zou ontstaan bij uitbreiding van de mogelijke waarden voor geslachtsaanduiding. Denk hierbij aan toevoeging van bijvoorbeeld de 'G' van genderneutraal of een andere aanduiding. Bij de analyse van de antwoorden moet rekening worden gehouden met de volgende factoren:

1. **Inschatting van de impact is sterk afhankelijk van de complexiteit van het applicatie landschap³³.**

Bij een meer complex landschap, meestal een systeem per primair aandachtsgebied is het zicht op gegevensredundantie³⁴ niet gemakkelijk vast te stellen. Elk systeem kan een eigen set aan gegevens in de administratie voeren. Elke administratie moet worden doorzocht voor inschatting van eventuele impact.

2. **Ondervraagden die beschikken over een landschap dat verouderd is, kunnen geen duidelijke schatting van de verwachte impact geven.**

Dit kan komen door maatwerkapplicaties die niet volgens moderne software-architectuurstandaarden zijn opgezet. Deze moeten doorlopen worden op broncode en gebruik van het geslachtsgegeven.

3. **Een toename in het gebruik van de bestaande waarde 'O' zal veel minder ingrijpend zijn dan wanneer er een extra waarde, zoals bijvoorbeeld de 'G' wordt toegevoegd.**

Reden hiervoor is dat de waarde 'O' al lang wordt gebruikt en de systemen hier al mee om kunnen gaan. Toevoeging van een waarde zorgt er voor dat elk systeem op zijn gedrag moet worden doorgelicht en aangepast op deze nieuwe waarde.

4. **Modernere applicatielandschappen³⁵ zijn makkelijker aan te passen aan intensiever gebruik van de waarde 'O'.**

5. **Het systeem van registratie en gebruik van kenmerken uit de BRP is gestoeld op het principe dat er aan gebruikerszijde wordt bepaald hoe om te gaan met deze kenmerken.**

Dit heeft tot gevolg dat iedere gebruiker zijn eigen business rules heeft bepaald voor deze invulling van functionaliteit. Dit heeft ook duidelijk onderliggende redenen³⁶. Wanneer er een centrale wijziging komt ten aanzien van deze omgang met kenmerken is iedere gebruiker genoodzaakt zijn implementatie door te lichten op reeds in gebruik zijnde business rules. Dit betekent dat er bij wijziging impact ontstaat bij elke gebruiker.

Duiding technische impact

Voor de duiding van technische impact zijn onderstaande klassen gekozen, hieraan wordt gerefereerd in de paragrafen 4.4, 5.5 en 6.5:

- **Laag:** relatief weinig impact op bestaande systemen. De systemen kunnen, voor zover kan worden ingeschat, al omgaan met de waarde 'O'. Hierin is een duidelijk onderscheid tussen modern systeemtechnisch vormgegeven systemen de meer 'legacy' systemen (veelal nog zwaar maatwerk). Er moet nog wel een duidelijke inventarisatie van ICT-impact worden gedaan in de daarvoor bedoelde uitvraag van BZK naar alle betrokken gebruikers (uitvoeringstoets).

³³ Applicatielandschap: mix van operationele ICT-toepassingen die in, meerdere of mindere mate, voorzien in de informatiebehoefte van de organisatie. Hierbij kan er sprake zijn van functionele dubbelingen en wisselende onderhoudsstaat van ICT-toepassingen en bijbehorende techniek.

³⁴ Gegevensredundantie: gegevens komen vaker voor dan noodzakelijk, meerdere kopieën van eenzelfde gegeven.

³⁵ Moderner betekent dat een applicatie zich houdt aan nu geldende principes. Een voorbeeld hiervan is de 'common ground' architectuur zoals die onderzocht wordt door VNG. Wanneer principes, voortkomend uit gedragen vaststelling, worden overgenomen is daarmee een nieuwe norm gecreëerd waaraan applicaties moeten conformeren. Een ander voorbeeld van meer moderne applicatie is het principe van modulariteit. Een applicatie wordt ontworpen op basis van logische gegroepeerde functies binnen een module. Aanpasbaarheid en onderhoudbaarheid wordt hiermee vergemakkelijkt.

³⁶ Voor het paspoort is het noodzakelijk om een aangeleverde 'O' als geslachtsvermelding te vertalen naar een 'X' terwijl dit voor een gemeente aanleiding kan zijn om een genderneutrale aanschrijfvorm te kiezen. Of voor een pensioenuitvoerder om de financiële reservering aan te passen.

- **Middel:** De waarde 'O' wordt meer intensief gebruikt voor communicatie en ander gebruik afgesteld op de waarden in de BRP. Hiervoor dienen ook de aanpalende processen en systemen te worden aangepast om dit te faciliteren. Veel geïnterviewden geven aan dat hier de impact een stuk lastiger te duiden is. Dit komt doordat niet bekend is hoeveel systemen op welke manier deze waarde gebruiken. Er moet een verdergaande inventarisatie op ICT-impact worden gedaan in de daarvoor bedoelde uitvraag van BZK naar alle betrokken gebruikers.
- **Hoog:** Er wordt/worden een nieuwe waarde/waarden geïntroduceerd ('G' bijvoorbeeld). Hierop zullen alle systemen moeten worden aangepast in vastlegging. Een adequate duiding qua impact kan hier niet over worden afgegeven zonder nader onderzoek.
- **Zeer Hoog:** Naast de introductie van nieuwe waarden wordt ook vastgelegd hoe personen willen worden benaderd op basis van hun geslachtskeuze. Oude systemen hebben extra codering nodig om dit te bewerkstelligen en nieuwe systemen vaak een nieuwe module. Ook zal de totstandkoming van de IT-vereisten en –specificaties (requirements) een stuk moeilijker zijn. Dit vergt afstemming met de verschillende doelgroepen. Een adequate duiding qua impact kan hier niet over worden afgegeven zonder nader onderzoek.

3 Gebruik van geslachtsgegevens

3.1 Inleiding

Doel van dit hoofdstuk is om invulling te geven aan onderzoeksvraag 3.a van deze studie naar geslachtsregistratie. Beantwoording van deze onderzoeksvraag dient een indruk te geven welke organisaties gebruikmaken van de BRP en van het geslachtsgegevens uit de BRP en om wat voor reden(en). Dit ook in het kader van het Regeerakkoord waarin het kabinet de ambitie weergeeft om onnodige registratie van het geslachtsgegevens, waar mogelijk te beperken.

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Onderzoeksvraag 3.a: *Gebruikers van geslachtsgegevens uit de BRP: door welke gebruikers worden geslachtsgegevens gebruikt en voor wat voor doeleinden?*

Dit hoofdstuk gaat verder met een beschrijving van wie gebruikmaakt van gegevens uit de BRP en onder welke voorwaarden (paragraaf 3.2). Op basis van deze situatieschets wordt ingegaan op welke organisaties gebruikmaken van het geslachtsgegevens uit de BRP, en wat de reden daarvoor is (paragraaf 3.3). Vervolgens wordt ingegaan op privacyprincipes en de verstrekking van gegevens uit de BRP (paragraaf 3.4). Daaropvolgend wordt gekeken welke organisaties gebruikmaken van het geslachtsgegevens op de identiteitskaart en het paspoort (paragraaf 3.5). Dit is van belang omdat hoofdstuk 4 de gevolgen van meer neutrale geslachtsregistraties in de BRP, identiteitskaarten, en paspoorten zal behandelen.

3.2 Wie maakt er gebruik van gegevens uit de BRP?

In de Wet BRP is vastgelegd dat de BRP-gegevens niet openbaar zijn. De BRP heeft primair tot doel overheidsorganen te voorzien van de in de basisregistratie opgenomen gegevens voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taken. Behalve de verstrekking van gegevens aan overheidsorganen heeft de BRP mede tot doel ook anderen dan overheidsorganen te voorzien van in de basisregistratie opgenomen gegevens in bij of krachtens de wet aangewezen gevallen. Het gaat hier om de verstrekking aan de zogenaamde derden.

De minister van BZK kan - op verzoek van een in aanmerking komende organisatie - een autorisatiebesluit nemen voor een gegevensverstrekking uit de BRP.³⁷ Organisaties die een systematische verstrekking van gegevens willen ontvangen moeten daarvoor toestemming vragen aan de minister van BZK. De grondslag hiervoor is te vinden in artikel 3.2 Wet BRP. Bij de aanvraag moet de organisatie aangeven welke gegevens ze nodig hebben, over welke personen en voor welke taken. De RvIG toetst of het verzoek voldoet aan de Wet BRP en het Besluit BRP. In het besluit wordt vastgelegd welke categorieën gegevens worden verstrekt, welke gegevens het betreft en in welke gevallen gegevens worden verstrekt.³⁸ De gebruiker krijgt dus niet alle gegevens uit de BRP, maar alleen die gegevens die nodig zijn voor uitvoering van de publieke taak.

Organisaties die gegevens uit de BRP willen ontvangen, moeten werken met een goedgekeurd computersysteem. RvIG heeft daarvoor eisen beschreven in het Logisch Ontwerp.

³⁷ https://publicaties.rvig.nl/Besluiten_en_modelautorisaties

³⁸ Artikel 3.2 lid 4 wet BRP.

Als de organisatie en het technische systeem aan de eisen voldoen, neemt de minister van BZK een autorisatiebesluit. Dit besluit wordt vertaald naar een zogenaamde autorisatietabelregel. Deze tabelregel zorgt ervoor dat het computersysteem van de gebruiker van gegevens alleen die persoonsgegevens krijgt, die voor zijn taak noodzakelijk zijn (zie ook paragraaf 2.5).

Gebruikers van de BRP

Het aantal gebruikers van de BRP is de afgelopen jaren gestegen van 875 in 2013 naar 988 in 2016.³⁹ Sommige organisaties, zoals gemeenten, kennen verschillende interne gebruikers die voor verschillende doeleinden en taken gegevens uit de BRP nodig hebben. Daarbij moet ook gezegd worden dat sommige gebruikers structurele toegang tot de gegevens hebben, maar voor andere eenmalige taken ook behoefte hebben aan incidentele verstrekkingen.

In de praktijk hebben de onderstaande soorten organisaties toegang tot BRP-gegevens.

- **Zelfstandig BestuursOrganen** (ZBO's) als zij deze gegevens nodig hebben voor een goede vervulling van hun taak, artikel 3.2 Wet BRP. Overheidsorganen zijn bestuursorganen zoals beschreven in artikel 1.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Voorbeelden zijn het UWV, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en dergelijke.
- **Ministeries en bijbehorende agentschappen.**
- **Gemeenten** voeren een groot aantal publieke taken uit waarvoor persoonsgegevens uit de BRP nodig zijn. Ook als de gemeente te maken krijgt met inwoners uit een andere gemeente, krijgt zij persoonsgegevens via de BRP, bijvoorbeeld bij een verhuizing. De gemeente ontvangt de gegevens ter uitvoering van wettelijke taken op de volgende gebieden:
 - Gemeentelijke belastingen
 - Waardering onroerende zaken
 - Gemeentelijke opsporingsambtenaren
 - Winkeltijden
 - Drank- en horecabedrijf
 - Kansspelen
 - Huisvesting
 - Omgevingsvergunning
 - Algemene plaatselijke verordening
 - Gehandicaptenparkeerkaart
 - Bijzondere opnemings in psychiatrische ziekenhuizen
 - Rampenbestrijding
 - Gevonden voorwerpen
 - Volmachtverlening Kieswet
 - Naturalisatie
 - Dispensatie niet-openbare archiefstukken
 - Pensioenen raadsleden en wethouders
 - Wachtgelden gemeentepersoneel
 - Burgerlijke stand
 - Jeugd
 - Het aanschrijven van zakelijk gerechtigden op onroerende zaken
 - Algemene taken
 - Uitgifte reisdocument aan niet-ingezetenen (beperkt tot de gemeenten die hiertoe zijn aangewezen)
 - Maatschappelijke ondersteuning
 - Leerplicht (ouders)
 - Werk en inkomen
 - Sociale werkvoorziening
 - Regionale meld- en coördinatiefunctie (beperkt tot de 39 gemeenten die hiertoe zijn aangewezen)
 - Voorzien in lijkbezorging.

³⁹ Panteia, Monitor Identiteit 2017 in opdracht van het ministerie van BZK, december 2018.

- **Provincies en waterschappen** zien toe op de naleving van bijvoorbeeld de Waterschapswet, de Waterwet en provinciale verordeningen. Voor die taken hebben de waterschappen en provincies gegevens uit de BRP nodig.
- **Onderzoeksorganisaties** houden zich bezig met wetenschappelijk onderzoek, waaronder gezondheidsonderzoek. Voor deze taak krijgen onderzoeksorganisaties gegevens uit de BRP. De Wageningen University & Research bijvoorbeeld krijgt gegevens uit de BRP om gezondheidsonderzoek te doen. Samen met het ziekenhuis Gelderse Vallei (Ede) en het Radboud Ziekenhuis (Nijmegen) onderzoekt de universiteit of voeding en levensstijl invloed hebben op het verloop van dikkedarmkanker. Een onderzoeksinstelling kan voor het uitvoeren van wetenschappelijk, statistisch of historisch onderzoek gegevens uit de BRP krijgen. De instellingen moeten daarvoor voldoen aan de criteria die zijn opgesomd in artikel 3.13 Wet BRP en artikel 44 van het Besluit BRP.
- **Organisaties met een maatschappelijke taak, gezondheids- en zorgorganisaties** zoals ziekenhuizen en organisaties voor bevolkingsonderzoek (screeningsorganisaties) krijgen gegevens uit de BRP. Ze krijgen deze om goede patiëntenzorg te verlenen en gezondheidsonderzoek te doen. Ziekenhuizen bijvoorbeeld krijgen gegevens uit de BRP voor hun patiëntenadministratie. Maar ook om nazorg te verlenen aan patiënten die een behandeling kregen in het ziekenhuis. Daarnaast gebruiken ze de gegevens bijvoorbeeld om erfelijkheidsonderzoek te doen. Een aantal organisaties met belangrijke maatschappelijke taken komt in aanmerking voor een gegevensverstrekking uit de BRP. Het gaat daarbij om organisaties zoals pensioenfondsen, zorgverzekeraars, bloedvoorziening en ziekenhuizen. Dit staat beschreven in artikel 3.3 Wet BRP en bijlage 4 van het Besluit BRP. Zorgverzekeraars bijvoorbeeld zorgen voor de uitvoering van de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). Deze beoordelen aanvragen en zorgen vervolgens voor de financiering. Voor die taak hebben zij gegevens nodig uit de BRP.
- **Belastingorganisaties** krijgen gegevens uit de BRP. De Belastingdienst bijvoorbeeld krijgt deze voor de inning van inkomstenbelasting, loonbelasting en btw. Ook voor de uitbetaling van toeslagen, zoals huurtoeslag en zorgtoeslag, heeft de Belastingdienst gegevens nodig.
- **Organisaties voor rechtshandhaving en openbare orde:** voor de handhaving van wetten en regels kan het nodig zijn de gegevens van overtreders en verdachten na te gaan. Daarom krijgen organisaties die erop toezien dat regels nageleefd worden persoonsgegevens uit de BRP. Een politieagent bijvoorbeeld die iemand staande houdt kan dan via de BRP nagaan of de adresgegevens juist zijn.

3.3 Wie maakt er gebruik van geslachtsgegevens uit de BRP en waarom?

Om een analyse te maken welke gebruikers het geslachtsgegeven uit de BRP gebruiken, is er op basis van literatuuronderzoek en deskresearch een lijst ontwikkeld van gebruikers en andere stakeholders die betrokken zijn bij de BRP.

Omdat er veel BRP-gebruikers bestaan en niet iedere gebruiker kan worden benaderd binnen dit onderzoek is er een selectie gemaakt van de belangrijkste soorten BRP-gebruikers. Als eerste stap bij de opstelling van deze selectie zijn de belangrijkste redenen voor gebruik van BRP-gegevens onderzocht. Deze gebruiksredenen zijn onderverdeeld naar een aantal gebruiksvormen waar BRP-gegevens worden gebruikt en daaropvolgend, is er gekeken naar wat de belangrijkste organisaties zijn bij die verschillende gebruiksvormen.

Op basis van deskresearch, literatuuronderzoek, en verkennende gesprekken is een selectie van gesprekspartners gemaakt. Er zijn ongeveer 50 interviews gevoerd, veelal met BRP-gebruikers, maar ook met andere organisaties zoals belangenbehartigingsorganisaties en sectorale koepelorganisaties. Deze laatste groepen zijn benaderd voor bepaalde sectoren die vooral veel gebruikmaken van persoonsgegevens en waar een sectorbreed perspectief belangrijk was. Ook zijn relevante overheidsinstanties en experts benaderd die kennis hebben van de BRP en het gebruik van geslachtsgegevens.

Deze verschillende soorten organisaties zijn benaderd en geïnterviewd over de mate van gebruik van BRP-gegevens, en in hoeverre het geslachtsgegeven wordt gebruikt in hun werkzaamheden. Met iedere soort gebruiker is een aantal interviews gehouden. Deze informatie over gebruik van het geslachtsgegeven is aangevuld met een analyse van 49 autorisatiebesluiten voor de BRP. Er is een steekproef getrokken onder de 21 soorten autorisatiebesluiten om een indruk te krijgen van de mate waarin het geslachtsgegeven wordt verstrekt, en in hoeverre de gebruiksredenen expliciet wordt vermeld. Voor ieder van de 21 soorten autorisatiebesluiten⁴⁰ zijn er gemiddeld 2 besluiten geselecteerd en bekeken. Bij een beperkt aantal besluiten binnen een groep is er 1 besluit bekeken en waar er veel besluiten waren in een groep zijn er 3 besluiten geselecteerd en bekeken. De lijst aan bekeken autorisatiebesluiten is terug te vinden in Bijlage 1 van dit rapport.

Een verdere methodologische notie is dat er veel verschillende soorten organisaties zijn betrokken tijdens dit onderzoek. Om een analyse te kunnen maken van gebruikers en hun redenen voor gebruik, zijn de geïnterviewde organisaties en de organisaties die via autorisatiebesluiten gebruikmaken van BRP-gegevens, herschikt in een aantal categorieën met relevante subtypen aan organisaties. Dit wordt hierna verder beschreven.

Er volgt een inventarisatie en uitleg van de verschillende organisaties die het geslachtsgegeven gebruiken (paragraaf 3.3.1), en daaropvolgend een analyse van verschillende taken waar het geslachtsgegeven voor wordt gebruikt (paragraaf 3.3.2). Deze twee inventarisaties worden samengebracht in paragraaf 3.3.3 'Analyse van gebruik van geslachtsgegevens uit de BRP door verschillende soorten partijen' gevolgd door een samenvatting van de belangrijkste bevindingen (paragraaf 3.3.4).

⁴⁰ RvIG onderkent 21 soorten organisaties waarvoor een BRP-autorisatiebesluit geldt. De autorisatiebesluiten voor organisaties staan op de website van RvIG. Zie: https://publicaties.rvig.nl/Besluiten_en_modelautorisaties/Besluiten/BRP_besluiten. Uit iedere soort zijn een aantal autorisatiebesluiten willekeurig geselecteerd, zodat er 49 besluiten zijn onderzocht ten behoeve van het onderzoek.

3.3.1 Wat voor organisaties ontvangen geslachtsgegevens uit de BRP?

Op basis van de analyse van gebruikers van de BRP zijn de onderstaande gebruikerstypen en subtypes vastgesteld. De categorieën in de volgende tabel worden daarna toegelicht.

Type gebruiker	Subtype
Agentschappen, uitvoerende organisaties verbonden aan ministeries en ZBO's	Agentschap
	Uitvoerende organisaties verbonden aan ministeries
	Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)
Ministeries	
Provincies en waterschappen	Provincies
	Waterschappen
Gemeenten en gerelateerde organisaties	Gemeente
	Intergemeentelijke dienst
Gebruikers met maatschappelijke en publieke taken	Pensioenfondsen en -uitvoerders
	Zorgverzekeraar
	Ziekenhuis of Academisch Ziekenhuis
	GGD
	Sociale werkvoorziening
	Screeningsorganisaties
Uitvoerders openbare orde, veiligheid en handhaving	Overige - maatschappelijke en publieke taken
	Zelfstandige organen openbare orde en veiligheid
	Buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's)
	Overige openbare orde en handhaving
	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMHK)

Agentschappen, uitvoerende organisaties verbonden aan ministeries en ZBO's: het verschil tussen agentschappen, uitvoerende organisaties verbonden aan ministeries en ZBO's is soms moeilijk te maken. Sommige organisaties zijn agentschappen en sommige zijn organisaties verbonden aan ministeries. Het CIBG, DUO, Logius en Rijkswaterstaat zijn bijvoorbeeld alle agentschappen verbonden aan ministeries.⁴¹ Een aantal organisaties is geen agentschap en ook geen ZBO. De Koninklijke Marechaussee en Belastingdienst zijn bijvoorbeeld organisaties met een verantwoording naar een ministerie toe, maar opereren volledig zelfstandig. Agentschappen en uitvoerende organisaties kunnen breed verschillen in hun werkzaamheden en sector, omdat ze vaak (maar niet altijd) verbonden zijn aan ministeries. ZBO's zijn organisaties zoals het UWV, de KvK, de RDW, en de SVB.⁴² Nederland kent in 2019, ruim 140 ZBO's.⁴³ Deze organisaties voeren onafhankelijk specifieke overheidstaken uit. ZBO's kunnen, net zoals agentschappen, veel verschillende activiteiten uitvoeren.

Ministeries: ook ministeries maken gebruik van gegevens uit de BRP. Het zijn vaak geen systematische gebruikers, maar zij kunnen voor specifieke taken, zoals het verrichten van onderzoek of analyses, gebruikmaken van BRP-gegevens.

Provincies en waterschappen: kunnen ook gebruikmaken van BRP-gegevens in het kader van bijvoorbeeld publiek onderzoek.

⁴¹ Rijksoverheid, Overzicht agentschappen Rijksoverheid, beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksverheid/agentschappen/lijst-agentschappen> .

⁴² RVIG, Gebruikers van de Basisregistratie personen (BRP), beschikbaar op: <https://www.rvig.nl/brp/gebruikers-van-de-basisregistratie-personen-brp> .

⁴³ Overheid.nl, Zelfstandige bestuursorganen, beschikbaar op: https://almanak.overheid.nl/Zelfstandige_bestuursorganen/ .

Gemeenten en gerelateerde organisaties: gemeenten en intergemeentelijke diensten kunnen beide gebruikmaken van BRP-gegevens, waaronder het geslachtsgegeven. Zoals eerder aangegeven, heeft een gemeente uiteraard toegang tot de gegevens in de BRP. Interne gebruikers bij de gemeente die bepaalde sociale en publieke taken uitvoeren, maken ook gebruik van de BRP voor hun gemeente. Voorts kan een gemeente ook gebruikmaken van BRP-gegevens van een andere gemeente, weliswaar via een autorisatiebesluit of andere route. Verder bestaan er samenwerkingsverbanden en intergemeentelijke diensten die ook via autorisatiebesluiten onder andere gebruikmaken van geslachtsgegevens.

Gebruikers met maatschappelijke en publieke taken: hier vallen verschillende soorten organisaties onder. Bij de categorie "overige maatschappelijke en publieke taken" kan men bijvoorbeeld denken aan omgevingsdiensten, of instellingen betrokken bij onderwijs en het afnemen van examens. Via autorisatiebesluiten is te zien dat dit soort organisaties ook toegang hebben tot BRP-gegevens.

Uitvoerders openbare orde, veiligheid en handhaving: hier valt een aantal verschillende soorten organisaties onder. Bij het subtype zelfstandig orgaan ten behoeve van de openbare orde en veiligheid horen organisaties zoals de Raad voor de Rechtspraak of de politie. Op basis van openbare autorisatiebesluiten is te zien dat BOA's ook gebruikmaken van BRP-gegevens, waaronder geslachtsgegevens. De groep "Overige openbare orde en handhaving" is een vrij diverse groep, en bestaat uit verschillende gecertificeerde instellingen die een handavings- en/of opsporingstaak verrichten. Uit de openbare autorisatiebesluiten is te zien dat ook het Rode Kruis binnen deze groep valt. Ook het AMHK ontvangt geslachtsgegevens uit de BRP.

3.3.2 **Waarvoor wordt het geslachtsgegeven voornamelijk gebruikt?**

Op basis van de gevoerde interviews met gebruikers van de BRP, overheidsinstanties, en andere partijen die betrokken zijn bij overheids- en publieke taken, samen met een analyse van 49 autorisatiebesluiten, is een aantal gebruiksvormen geïdentificeerd. Het onderzoek stelt een aantal categorieën vast, met daaronder subvormen van gebruik. Met de analyse van de soorten gebruikers in het voorgaande onderdeel en de onderstaande inventarisatie van gebruiksredenen en -vormen, kan er een analyse worden gemaakt en antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag "wie gebruikt het geslachtsgegeven uit de BRP en waarom". Met dat in gedachten worden de meest voorkomende gebruiksvormen hier samengevat. Eerst inhoudelijke taken met intensief of specifiek gebruik en daarna minder inhoudelijke taken met minder intensief gebruik.

Inhoudelijke taken: intensief of specifiek gebruik

De gebruiksvormen worden als intensief of specifiek beschouwd omdat het geslachtsgegeven nodig is voor de uitvoering van activiteiten. Het exacte gebruik en noodzaak voor het geslachtsgegeven kan verschillen per organisatie die de activiteit verricht, maar globaal genomen, zijn de onderstaande vormen vastgesteld. Onder sommige taken wordt het geslachtsgegeven regelmatig gebruikt, wel of niet in combinatie met andere gegevens; dit wordt gezien als "intensief" gebruik. In sommige gevallen lijkt het geslachtsgegeven van direct belang te zijn voor de uitvoering van taken, en dit wordt als "specifiek" gebruik gezien.

Toegang tot gezondheidszorg

Er is een aantal inhoudelijke taken waarbij verschillende soorten instanties het geslachtsgegeven nodig hebben. Een veelgenoemd voorbeeld is het aanbieden van gepaste en adequate zorg. Bij het aanbieden van zorg speelt het feit dat, mannelijke en vrouwelijke

lichamen anders in elkaar zitten, andere symptomen en verschijnselen hebben voor vergelijkbare kwalen, en dus behoefte hebben aan passende zorg. Zorgaanbieders en ziekenhuizen hebben dus behoefte aan informatie over het geslacht van hun patiënt.

Bevolkingsonderzoek en screening

Een belangrijke reden om het geslachtsgegeven te gebruiken is om goede, relevante steekproeven te maken om de juiste mensen te benaderen voor bevolkingsonderzoek of voor wetenschappelijk onderzoek. Voor onderzoek door academische ziekenhuizen, maar ook overheidsinstanties en derden die namens overheidsinstanties werken kan het geslachtsgegeven vanuit de BRP worden gebruikt. Er zijn voor deze gebruikscategorie twee subvormen, namelijk screeningsactiviteiten en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek.

Handhaving openbare orde en veiligheid

In de categorie handhaving openbare orde en veiligheid is een aantal subvormen vastgesteld. Ten eerste wordt het geslachtsgegeven in identificatie-, opsporings- en signaleringsactiviteiten gebruikt. Het geslachtsgegeven kan een nuttig kenmerk zijn om binnen interne bestanden en databases te zoeken, en eventueel (maar niet altijd), te helpen met signalering van gezochte personen. Hier geldt wel de kanttekening, dat het geslachtsgegeven één uit vele identificerende kenmerken is en is het niet altijd duidelijk bij de verschillende organisaties in hoeverre de informatie die zij gebruiken direct uit de BRP komt.

Een andere vorm is aanhouding en fouillering, waar mensen fysiek op straat kunnen worden aangehouden, of worden gefouilleerd bij bijvoorbeeld grenzen. Het geslachtsgegeven kan hier een rol spelen bij de bepaling welke procedures worden toegepast, bijvoorbeeld of iemand door een man of een vrouw gefouilleerd wil worden. Bij deze gebruiksvorm geldt wel de vraag in hoeverre deze informatie uit de BRP wordt gehaald.

In de oplegging van straffen speelt het geslacht ook een rol. Het geslacht is bijvoorbeeld bepalend in wat voor soort penitentiaire inrichting iemand komt. De Penitentiaire beginselenwet geeft aan dat op basis van het geslacht iemand naar een mannen- of vrouweninrichting gaat, tenzij gezondheidsredenen of andere bijzonderheden een andere aanpak vereisen.⁴⁴

Verder zijn er verschillende organisaties die het geslachtsgegeven gebruiken om ouders van kinderen te identificeren om zo het gezag van volwassenen over kinderen vast te stellen en de gezinssamenstelling. Dit gebeurt vaak in het kader van jeugdhulp, kinder- en jeugdbescherming waar de samenstelling van het gezin, samen met andere omstandigheden, ook kan bijdragen aan onderzoek en eventueel ingrijpen bij bijvoorbeeld mishandeling of geweld.

Berekeningen bij pensioenen en (zorg)verzekeraars

Het geslachtsgegeven uit de BRP wordt ook gebruikt om berekeningen te maken bij pensioenen en zorgverzekeraars. Bij pensioenen wordt in sommige gevallen naar geslacht gekeken om partnerpensioenen te berekenen, maar ook omdat vrouwen gemiddeld iets langer leven dan mannen, kunnen de afspraken voor pensioenen verschillen. Bij zorgverzekeraars hebben mannen en vrouwen behoefte aan verschillende zorgsoorten. Daar is het geslacht een belangrijk gegeven om te achterhalen of iemand wel of niet recht op bepaalde zorgsoorten heeft. Daarnaast is het geslacht een van de kenmerken voor zorgverzekeraars op basis waarvan de risicoverevening wordt bepaald, waardoor bepaalde

⁴⁴ Overheid.nl, *Penitentiaire beginselenwet - Geldend van 01-01-2019 t/m heden*, beschikbaar op: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0009709/2019-01-01>.

bijdragen per verzekerde op basis van regels vanuit het Ministerie van VWS vergoed worden.

Toepassen van beleid, wetten en regels, en uitkeringen

Bij het toepassen van sommige wetten en regels, maar ook bij beleid, uitkeringen en subsidies, kan het geslachtsgegeven een rol spelen. Een aantal wetten verwijst naar geslachtskenmerken en binnen die groep heeft het geslacht invloed op het wel of niet toepassen van wet- en regelgeving. Bij zwangerschaps- en bevallingsuitkeringen op grond van de Wet arbeid en zorg en bijvoorbeeld afstammingsrecht is het geslacht van belang. Sommige subsidies en uitkeringen zijn derhalve ontwikkeld met het geslacht als één van de criteria om toegang te krijgen.

Hierna is, ter illustratie, een korte opsomming gemaakt van enkele Nederlandse wetten waarin naar het geslacht wordt verwezen. Er is nader onderzoek nodig om tot een integraal en actueel beeld te komen.

Geslachtsaanduiding in Nederlandse wetgeving

In 2014 is een inventarisatie gemaakt van Nederlandse wet- en regelgeving⁴⁵ (wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriele regelingen) waarin het woord geslacht voorkomt, dan wel een sekse specifieke term zoals vader/moeder, echtgenoot/echtgenote, weduwe/weduwnaar. Dit leverde een document op van ruim honderdvijftig pagina's. Bij de inventarisatie komen een paar thema's naar voren:

- Registratie van persoonsgegevens (paspoort, rijbewijs, kenteken, het handelsregister en dergelijke)
- Onderwijs-, gezondheids- en jeugdzorgsector
- Afstammingsrecht, vader & moederschap, zwangerschap & bevalling
- Pensioen- en uitkeringswetten
- Besluiten en regelingen voor diverse ambtenaren (politie, militairen, rampenbestrijders, rijksambtenaren en dergelijke)
- Gelijkebehandelingswetgeving
- Koninklijkhuus
- Justitiële inrichtingen
- Sekse specifieke aandoeningen
- Adellijke titels

Zoals eerder reeds aan de orde is gekomen heeft Nederland een vrijwel volledig binair systeem voor het registeren van het geslacht. De enige uitzondering daarop is artikel 1:19 BW. De Nederlandse wetgeving verwijst veelvuldig en op verschillende wijzen naar het geslachtsgegeven. Een doorbreking van het binaire systeem, met bijvoorbeeld een extra optie voor het registeren van het geslacht, zal daarom onvermijdelijk juridische knelpunten veroorzaken.

Ontwikkeling van beleid

Om beleid te kunnen ontwikkelen is het van belang om de doelgroep die men wil helpen in kaart te brengen. De uitdagingen, obstakels en kansen verschillen voor sociale groepen in de maatschappij. De ontwikkeling van effectief beleid rust onder andere ook op kennis van geslachtsgegevens van inwoners in Nederland. Emancipatiebeleid en beleid omtrent handhaving en bescherming gebruiken het geslachtsgegeven als een kenmerk om verschillende sociale groepen in beeld te brengen en beleid naar deze groepen toe te ontwikkelen.

Minder inhoudelijke taken: minder intensief gebruik

Uit de analyse blijkt dat sommige gebruiksvormen minder te maken hebben met inhoudelijke taken. Deze vormen van gebruik worden als minder intensief beschouwd omdat

⁴⁵ M. van den Brink & J. Tigchelaar, M/V en verder, sekseregistratie door de overheid en juridische positie van transgenders, 2014, bijlage 7.

dit gebruiksvormen zijn waar, mocht het geslachtsgegeven niet beschikbaar zijn, de effecten minder ingrijpend lijken te zijn dan bij de eerder als intensief genoemde gebruiksvormen.

Identificatie en matching van mensen binnen de interne bestanden van organisaties verloopt vaak, maar niet altijd of uitsluitend, met gebruik van het geslachtsgegeven. Als men een persoon zoekt in interne bestanden worden daarbij meerdere BRP-gegevens gebruikt. Geslacht kan hier een rol in spelen omdat op deze manier de helft van de namen in een lijst achterwege kan worden gelaten als iemand een man of een vrouw zoekt.

Voor **aanschrijving en communicatie** wordt het geslachtsgegeven ook vaak gebruikt door verschillende organisaties.

3.3.3 Analyse gebruik geslachtsgegevens uit de BRP onder gebruikstypen

In de volgende alinea's worden de inventarisaties van ten eerste het type gebruikers van geslachtsgegevens uit de BRP en ten tweede de gebruiksvormen samengebracht. Er wordt gekeken naar welke soorten organisaties de geslachtsgegevens uit de BRP gebruiken met wat voor reden. Dit wordt per organisatiesoort uitgelicht, met een beknopt overzicht en analyse aan het einde van deze paragraaf.

Agentschappen, uitvoerende organisaties verbonden aan ministeries en ZBO's Agentschappen, uitvoerende organisaties verbonden aan ministeries en ZBO's vormen een diverse groep organisaties. Zoals aangegeven in de beschrijving van de groepen organisaties zit er veel variatie in de sectoren en werkzaamheden van alle drie subcategorieën aan organisaties. Alle typen organisaties dragen bij aan onder andere, het toepassen van wetten, beleid, subsidies, uitkeringen en leveren van overheidsdiensten. Bij deze activiteiten wordt ook gedaan aan identificatie (in de zin van matching) van burgers in interne datasystemen en bestanden.

Bij de werkzaamheden onder agentschappen kunnen de verdelingen tussen mannen en vrouwen een belangrijke rol spelen in de data en **onderzoeken** en deze data vormen tevens weer basis voor **beleidsvorming**. Daarbij moet worden gezegd dat het doorleveren van data aan de relevante overheidsorganisaties om beleid te vormen niet de kerntaken zijn van agentschappen, maar dit wordt wel als een belangrijke taak beschouwd voor deze groep.

Of iemand recht heeft op subsidies en uitkeringen of het toepassen van wetten en regelingen, wordt in een aantal gevallen medebepaald door het geslacht. **Toepassen van de juiste wetten, regels, beleid, soort uitkering en leveren van diensten** is ook een belangrijke gebruiksreden voor deze groep. Reden is dat sommige regelingen en uitkeringen, zoals zwangerschapsuitkeringen, kunnen worden toegekend op basis van geslacht. Om de mensen te **identificeren** die mogelijk in aanmerking komen voor dit soort regelingen wordt het geslacht gebruikt.

Het gebruik van het geslachtsgegeven kan ook veel verschillen onder uitvoerende organisaties verbonden aan ministeries. In sommige gevallen wordt het geslachtsgegeven uit de BRP voornamelijk gebruikt ter **identificatie** van mensen in andere databestanden en registers. Vooral als het BSN van iemand niet bekend is, is het geslachtsgegeven één van de meest betrouwbare gegevens om mensen te identificeren.

Bij organisaties binnen deze groep, die zich richten op uitvoering en toepassing van regels zijn de hoofdgebruiksdoeleinden voor het geslachtsgegeven gericht op identificatie, op inhoudelijke taken en op een correcte **aanschrijving** van burgers.

Ministeries

Sommige ministeries, zoals het Ministerie van Justitie en Veiligheid en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maken gebruik van het geslachtsgegeven uit de BRP in het kader van onderzoek ten behoeve van beleidsvorming. Dit lijkt weliswaar in uitzonderlijke gevallen te gebeuren omdat in de meeste situaties onderzoek uit wordt gevoerd door agentschappen, uitvoerende organisaties, of aangewezen derde partijen. Ministeries zelf lijken niet veel gebruik te maken van het geslachtsgegeven uit de BRP, maar gebruiken informatie en onderzoek om beleid mee ontwikkelen.

Provincies en waterschappen

Bij decentrale overheden zoals waterschappen en provincies lijkt hetzelfde te gelden als bij ministeries. Gebruik van BRP-gegevens lijkt niet structureel te gebeuren, hooguit voor specifieke doeleinden zoals onderzoek. Ook hier wordt data gebruikt ten behoeve van beleidsvorming en eventueel, voor aanschrijving, maar in de regel geldt dat men niet vaak gegevens direct uit de BRP haalt.

Gemeenten en gerelateerde organisaties

Gemeenten voeren verschillende publieke en maatschappelijke taken uit. Gemeenten geven aan dat het geslachtsgegeven voornamelijk wordt gebruikt bij de **identificatie** van burgers om te zorgen dat de juiste **wetten en regelingen worden toegepast**, en te zorgen dat de juiste uitkeringen worden toegekend. Nu wekt dit wél de vraag op hoeveel regelingen en wetten daadwerkelijk rusten op het geslachtskenmerk. Gemeenten geven aan dat dit er niet heel veel zijn; geslacht wordt vaak gebruikt om de gezinssituatie en gezag over kinderen te bepalen. Verder geven gemeenten aan dat het geslachtsgegeven ook vaak wordt gebruikt om de juiste **aanschrijfwijze** te hanteren in de communicatie met burgers.

Gebruikers met maatschappelijke en publieke taken

Bij pensioenfondsen wordt het geslachtsgegeven gebruikt bij inhoudelijke taken. Bij pensioenfondsen wordt het gegeven gebruikt bij de **berekeningen** van actuariële factoren. In sommige gevallen kunnen pensioenreglementen verschillen voor vrouwen en mannen. De levensverwachting van mannen en vrouwen verschilt gemiddeld ongeveer drie jaar, dat heeft invloed op de pensioenberekeningen. De dekkingsgraden en gemiddelde sterftecijfers worden alle beïnvloed door het geslachtsgegeven. Naast dit soort inhoudelijke taken wordt het geslachtsgegeven ook gebruikt voor aanschrijving in de communicatie met klanten. Net zoals bij pensioenfondsen, wordt het geslachtsgegeven door zorgverzekeraars gebruikt voor verschillende soorten berekeningen. De dekkingsgraad en verwachte zorgbehoeftes zijn verbonden met iemands geslacht, wat invloed heeft op risicoverevening en vergoedingen. Bij zorgverzekeraars wordt het geslacht dus gebruikt bij inhoudelijke taken, maar ook bij communicatie en **aanschrijving** van klanten.

Bij andere subtypen zoals ziekenhuizen en academische ziekenhuizen is niet altijd direct duidelijk waar het geslachtsgegeven voor wordt gebruikt. Als identificatietool in interne bestanden kan het worden gebruikt, maar daar wordt ook vaak het BSN gebruikt. In behandelplannen speelt geslacht een rol maar is het niet duidelijk in hoeverre dit uit de BRP komt. Voor deze categorie aan gebruikers is het aannemelijk dat geslacht een rol speelt, maar de exacte vorm vereist verduidelijking. Bij de GGD-organisaties wordt net als bij andere organisaties het geslachtsgegeven vaak benut voor aanschrijfvormen.

Screeningsorganisaties die selecteren **voor bevolkingsonderzoek en wetenschappelijk onderzoek** hebben het geslachtsgegeven expliciet nodig om te zorgen dat de juiste steekproef aan mensen wordt getrokken en benaderd. Geslacht is belangrijk om te zorgen dat onderzoek goed kan worden verricht en uitgezet, en in mindere mate, te zorgen dat de relevante mensen ook goed **aangeschreven** worden. Organisaties, zoals bijvoorbeeld,

Regionale Bureaus voor Leerlingenzaken zijn bekeken binnen de analyse van autorisatiebesluiten. In deze gevallen wordt het geslachtsgegeven veel gebruikt in het kader van gezag vaststellen en in het kader van goede aanschrijving van ouders.

Uitvoerders openbare orde, veiligheid en handhaving

Bij zelfstandige organen betrokken bij opsporing, veiligheid en handhaving wordt het geslachtskenmerk om verschillende redenen gebruikt. Bij **opsporing en signalering** kan het kenmerk helpen om het onderscheid te maken in zoekacties, vooral in interne databases en lijsten. Dit gegeven komt weliswaar dan niet altijd uit de BRP; sommige zelfstandige organen hebben eigen registers met gegevens. Bij het aanbieden van statistieken over soorten misdrijven wordt het geslacht soms als een relevant kenmerk gezien. Bijvoorbeeld: bij huishoudelijk geweld. Sommige organen vragen zich echter wel af of het geslachtskenmerk uit de BRP daar wel zo relevant bij is, omdat dit soort organen ook eigen registers en databases beheren.

Daarnaast wordt het geslachtsgegeven ook gebruikt bij AMHK's en overige organisaties actief in de jeugdbescherming om **gezag** van ouders vast te stellen en vooral **de gezinssamenstelling**. Bij deze organisaties wordt nadrukkelijk en specifiek gevraagd naar het geslachtsgegeven, omdat dit de analyse helpt maken van de kansen op misbruik en andere gevaren voor kinderen. Uit autorisatiebesluiten voor deze groep wordt aangegeven dat de geslachtsaanduiding nodig is om 'vast te kunnen stellen of kindermishandeling door de (stief)vader, (stief)moeder of beiden gebeurt'. Ook zijn er vormen van kindermishandeling waarbij het geslacht van de pleger van belang is voor het onderzoeken van het vermoeden van kindermishandeling: te denken valt aan seksueel misbruik⁴⁶.

3.3.4 Samenvatting bevindingen en inzichten

De verschillende gebruiksvormen en organisatiesoorten zijn hiervoor beschreven. Deze bevindingen zijn samengevat in Tabel 2 'Overzicht van gebruiksvormen per type organisatie'. Uit de analyse blijkt dat de meest diverse vormen van gebruik zich voordoen bij zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en uitvoerende organisaties die zijn verbonden aan ministeries. Dit is niet heel verrassend omdat de diverse werkzaamheden en taken die uitgevoerd worden veelal publieke en maatschappelijk taken zijn, die ook te maken hebben met onder andere, handhaving en opsporing, toepassen van wetten, regels, subsidies en uitkeringen. Verder dragen veel van de organisaties binnen deze groep bij aan onderzoek ten behoeve van beleidsontwikkeling en bevolkingsonderzoek. Screeningsactiviteiten worden daarmee ook verricht door deze groep en daar speelt het geslachtsgegeven ook een rol in. De grotere diversiteit aan activiteiten waarin het geslachtsgegeven wordt gebruikt uit de BRP hangt samen met de diversiteit aan organisaties die binnen deze organisatiegroepen vallen.

Binnen de gebruiksvormen wordt het geslacht voor verschillende organisaties gebruikt om bepaalde wetten en regels toe te passen. Daarnaast kan het geslacht ook een rol spelen bij de toekenning van uitkeringen en subsidies. Hoewel er niet veel wetten of uitkeringen specifiek afhangen van het geslachtsgegeven, worden dit soort activiteiten wel door een aantal verschillende organisaties verricht.

Daarnaast blijkt dat in de handhaving van de openbare orde het geslacht ook veel wordt gebruikt bij het vaststellen van gezag en gezinssamenstelling en in relatie tot het vaststellen van mishandeling, vooral onder kinderen. Uit de analyse van de autorisatiebesluiten blijken AMHK-organisaties één van de weinigen te zijn die nadrukkelijk

⁴⁶ RVIG, (2015), 619201 Maatschappelijke Zorg en Veilig Thuis (onderdeel van RDOG Hollands Midden), beschikbaar op: <https://publicaties.rvig.nl/dsresource?objectid=51538&type=org>.

en expliciet verwijzen naar "geslachtsaanduiding" met een toelichting van waarom dit gegeven nodig is. Bij andere handhavingsactiviteiten, zoals signalering, opsporing, en identificatie, wordt het geslachtsgegeven gebruikt in combinatie met andere gegevens om iemand in interne databases en systemen op te zoeken. Wanneer er op straat iemand wordt aangehouden verloopt dit vaak op basis van fysieke kenmerken en speelt het geslacht niet zo'n rol. Bij eventuele fouillering kan het geslacht wel een rol spelen als men besluit of een vrouw of een man fouilleert.

De meeste voorkomende gebruiksvorm is de aanschrijving van personen. Het geslachtsgegeven wordt veelal om deze reden gebruikt in combinatie met een andere inhoudelijke taak. Hoewel de inhoudelijke taken veel kunnen verschillen, komt de aanschrijving van personen vaak als gebruiksreden naar voren in zowel gesprekken als analyses van de autorisatiebesluiten. Ook identificatie in de zin van matching van gegevens uit de BRP met interne gegevens wordt veel gedaan, wat aannemelijk is in het kader van uitvoerende taken.

Verder is het interessant om stil te staan bij het feit dat de analyse van een steekproef van autorisatiebesluiten laat zien dat in vrijwel ieder van de 49 besluiten een organisatie van het geslachtskenmerk wordt voorzien. Er is een steekproef getrokken onder de 21 soorten autorisatiebesluiten om een indruk te krijgen van de mate waarin het geslachtsgegeven wordt verstrekt, en in hoeverre de gebruiksreden expliciet wordt vermeld. Voor ieder van de 21 soorten autorisatiebesluiten zijn er gemiddeld 2 besluiten geselecteerd en bekeken. Bij een beperkt aantal besluiten binnen een soort is er 1 besluit bekeken en in gevallen waar er veel besluiten waren per soort zijn er 3 besluiten geselecteerd en bekeken. Uit de 49 besluiten verwezen 8 organisaties specifiek naar het gegeven 'geslachtsaanduiding', met een toelichting op de te verstrekken gegevens (zie het overzicht in Bijlage 1 Overzicht Autorisatiebesluiten BRP). In grote meerderheid werd geslacht meegegeven als onderdeel van categorieën aan persoonsgegevens.

Tabel 2 Overzicht van gebruikerssoorten geslachtsgegeven per type organisatie *)

Gebruikerssoorten (op sub-typeniveau)	Communicatie en aanschrijving	Identificatie	Uitvoering overheids- en inhoudelijke taken				
			Handhaving openbare orde en veiligheid	Berekeningen pensioenen en zorgverzekeraars	Toepassen van wetten, regels, beleid, en uitkeringen.	Selectie en onderzoekstaken	Ontwikkelen van beleid
ZBO's	X	X	X	X	X	X	X
Agentschappen	X	X			X	X	X
Uitvoerende organisaties verbonden aan Ministeries	X	X	X				
Gemeenten	X	X			X		
Ziekenhuis of Academisch Ziekenhuis	X	X				X	
GGD	X	X				X	
Ministeries						X	X
Provincies	X						X
Waterschappen	X						X
Intergemeentelijke dienst	X				X		
Pensioenfondsen en uitvoerders	X			X			
Zorgverzekeraars	X			X			
Screeningsorganisaties	X					X	
Sociale Werkvoorziening	X				X		
Overige maatschappelijke en publieke taken	X				X		
Zelfstandig orgaan tbv openbare orde en veiligheid			X				
BOA's			X				
Overige openbare orde en handhaving			X				
AMHK	X	X	X				

* op basis van de gehouden interviews in het onderzoek en de steekproef autorisatiebesluiten.

3.4 Privacy principes en de verstrekking van gegevens uit de BRP

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) gaat over de verwerking van persoonsgegevens. De Aanpassingswet AVG voorziet in zelfstandige implementatie van de AVG in de Kieswet, de Wet raadgevend referendum en de Wet BRP. In de Aanpassingswet AVG wordt wat betreft de gegevensverwerking in de BRP een eigenstandige uitvoering gegeven aan de verordening in de Wet BRP.⁴⁷

Een verwerking van persoonsgegevens moet rechtmatig, behoorlijk en transparant zijn en gebonden zijn aan specifieke verwerkingsdoeleinden. De gegevens voor de verwerking moeten toereikend, ter zake dienend en beperkt tot het noodzakelijke zijn en de gegevens moeten juist en actueel zijn. De gegevens mogen niet langer worden bewaard dan noodzakelijk en de gegevens moeten goed beveiligd en vertrouwelijk blijven.

De proportionaliteit van de gegevensverwerking in de BRP valt af te leiden uit de bepalingen die het verzamelen van de persoonsgegevens en de verstrekking daarvan uitdrukkelijk beperken tot het doel van de basisregistratie. De Aanpassingswet AVG regelt op het terrein van het verzamelen van gegevens uitputtend aan welke bronnen de gegevens over een burger mogen worden ontleend en wat betreft de verstrekking uitvoerig is vastgelegd op welke wijze, aan wie, welke gegevens uit de basisregistratie mogen worden verstrekt. De desbetreffende bepalingen waarborgen dat niet meer gegevens worden verzameld of verstrekt dan noodzakelijk.⁴⁸

Wanneer persoonsgegevens worden verwerkt moeten deze dus toereikend en ter zake dienend zijn. Er mogen dus niet meer persoonsgegevens worden verwerkt dan noodzakelijk zijn voor het doel. Belangrijk is dus dat men zich de vraag stelt of het verstrekken van het geslachtsgegeven noodzakelijk is voor het doel van de gegevensverwerking. Waar het in het verleden bijna vanzelfsprekend was dat het geslacht van betrokkenen werd geregistreerd, zal een verwerkingsverantwoordelijke zich moeten afvragen of geslachtsregistratie daadwerkelijk noodzakelijk is voor de doeleinden van de gegevensverwerking.⁴⁹

Verstrekking van gegevens uit de BRP en autorisatiebesluiten

Uit de steekproef van 49 BRP-autorisatiebesluiten is gebleken dat bij alle autorisatiebesluiten het persoonsgegeven geslacht wordt verstrekt maar dat slechts in een klein aantal van de besluiten wordt toegelicht waarvoor het persoonsgegeven 'geslacht' noodzakelijk is en wordt gebruikt. Dit komt overeen met wat is opgehaald uit de interviews. Meerdere organisaties weten eigenlijk niet precies waarvoor ze het geslachtsgegeven nodig hebben of gebruiken.

⁴⁷ 34939 Aanpassing van wetten ter uitvoering van 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 (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119) en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (Aanpassingswet Algemene verordening gegevensbescherming).

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 219, nr. 3, blz. 64 & 34939 Aanpassing van wetten ter uitvoering van 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 (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119) en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (Aanpassingswet Algemene verordening gegevensbescherming), p.7.

⁴⁹ 34851 Regels ter uitvoering van 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 (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119). Nr. 7 Nota naar aanleiding van het verslag.

Het lijkt dan ook zo te zijn dat het geslachtsgegeven vaker wordt verstrekt in een autorisatiebesluit BRP dan noodzakelijk is voor de doeleinden. Er wordt veelal niet toegelicht waarom het geslachtsgegeven noodzakelijk is. Nader onderzoek of dat ook daadwerkelijk het geval is en zo ja bij welke autorisatiebesluiten, is daarvoor nodig.

3.5 Paspoorten en identiteitskaarten en het geslachtsgegeven

Op paspoorten en identiteitskaarten staat het geslacht vermeld. Het vermelde geslacht op deze documenten volgt het geregistreerde geslacht in de BRP en de geboorteakte. Een toename van neutrale geslachtsregistratie in de BRP leidt dus tot meer paspoorten en identiteitskaarten waarop het geslacht X vermeld staat. Deze paragraaf bespreekt eerst welke organisaties bij uitvoering van hun taken gebruikmaken van paspoorten of identiteitskaarten. Vervolgens wordt besproken of het vermelde geslacht mogelijk een rol speelt in dat gebruik. Daarmee wordt afgebakend welk gebruik mogelijk effecten ondervindt van veranderingen in de geslachtsvermelding op paspoorten en identiteitskaarten. Deze paragraaf dient als basis voor de analyse van de gevolgen van een toename van het aantal neutrale geslachtsvermeldingen op paspoorten en identiteitskaarten (paragraaf 4.2.3) en het weglaten van de geslachtsvermelding (hoofdstuk 6).

Identificatie en legitimatie met paspoorten en identiteitskaarten

Er bestaan veel verschillende situaties waarin burgers in staat moeten zijn zich te identificeren. Artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht definieert zowel paspoort, identiteitskaart en rijbewijs als geldig identificatiebewijs. In het buitenland is het rijbewijs geen officieel identiteitsbewijs, dus is voor reizen naar het buitenland een paspoort of identiteitskaart nodig als officieel identiteitsbewijs. De identiteitskaart geldt alleen in (de meeste) Europese landen als geldig identiteitsbewijs.

Hieronder worden verschillende situaties beschreven waarin burgers om hun identiteitsbewijs gevraagd kunnen worden. Daarbij maken wij onderscheid tussen ten eerste organisaties die dit ter identificatie gebruiken en ten tweede organisaties die dit ter legitimatie vragen.

De eerste groep betreft organisaties die vaak ook gebruiker zijn van de BRP. Deze organisaties hebben tijdens hun werkzaamheden ook in persoon contact met burgers en kunnen op die momenten vragen om een identiteitsbewijs om de identiteit van die burger te verifiëren, zoals:

- Zorginstellingen, bijvoorbeeld ziekenhuizen, vragen patiënten om een identiteitsbewijs op het moment dat zij zich melden.
- Overheidsinstanties, bijvoorbeeld gemeenten of uitkeringsinstanties, kunnen vragen om een identiteitsbewijs op het moment dat een burger zich voor dienstverlening aan een balie meldt.
- Organisaties voor opsporing en handhaving gebruiken paspoort of identiteitskaart bij het staande houden van personen en bij het controleren van grenspassages.
- Notarissen zijn bij het opstellen van een akte verplicht de identiteit van de betrokken personen te controleren (artikel 39 Wet op het Notarisambt).

De tweede groep betreft organisaties die geen gebruiker zijn van de BRP, maar het paspoort of de identiteitskaart voor identificatie of legitimatie gebruiken, zoals:

- Verkopers van alcoholhoudende dranken (horeca, supermarkten, slijterijen) gebruiken paspoort en identiteitskaart om de leeftijd van kopers vast te stellen.
- Hotels gebruiken een identiteitsbewijs voor registratie van overnachtende gasten.

- Werkgevers hebben een verificatieplicht als zij een nieuwe werknemer in dienst nemen. Dit betekent dat zij aan de hand van een paspoort of identiteitskaart de identiteit van de werknemer moeten vaststellen. Een rijbewijs mag hiervoor niet gebruikt worden, omdat daarop geen nationaliteit vermeld staat.⁵⁰
- Financiële dienstverleners kunnen vragen om een paspoort of identiteitskaart voor het verlenen van bepaalde diensten.
- (Sport)Verenigingen kunnen nieuwe leden bij inschrijving vragen om een identiteitsbewijs.
- Telecom- en internetbedrijven (of andere bedrijven waar een abonnement wordt afgesloten) kunnen bij het afsluiten van een abonnement vragen om een identiteitsbewijs om de identiteit van een klant te verifiëren.
- Autoverhuurders of autoverkopers (bijv. bij testritten) kunnen om identificatie vragen.
- Stemplokalen

Rol van geslachtsvermelding op paspoorten en identiteitskaarten

In gevallen waarin paspoort of identiteitskaart gebruikt wordt ter identificatie of legitimatie waar ook het rijbewijs als identificatiemiddel is toegestaan, geldt dat het weglaten van het geslachtsgegeven geen verschil zal maken voor het gebruik van paspoort of identiteitskaart. Op het rijbewijs staat immers het geslacht ook niet vermeld⁵¹. Ook voor elke andere vorm van gebruik van paspoort of identiteitskaart waarvoor ook het rijbewijs voldoet, geldt dat het weglaten van het geslacht geen invloed zal hebben.

Hiermee blijft er een beperkt aantal gevallen over waarin specifiek gebruik wordt gemaakt van paspoort of identiteitskaart en het rijbewijs niet mag worden gebruikt:

- Voor sommige dienstverlening van gemeenten dient een burger zich te identificeren met een paspoort of identiteitsbewijs, bijvoorbeeld inschrijving in de BRP.
- Bij de activiteiten van organisaties voor opsporing en handhaving (bijvoorbeeld politie en marechaussee) kan het gebruik van paspoort of identiteitskaart van belang zijn bij het staande houden van personen en bij het controleren van grenspassages. In het geval van internationale reizen zal een burger altijd gebruik moeten maken van een paspoort of identiteitskaart.
- Werkgevers hebben een verificatieplicht als zij een nieuwe werknemer in dienst nemen. Dit betekent dat zij aan de hand van een paspoort of identiteitskaart de identiteit van de werknemer moeten vaststellen. Een rijbewijs mag hiervoor niet gebruikt worden, omdat daarop geen nationaliteit vermeld staat.
- De Belastingdienst (tenzij de Belastingdienst anders aangeeft);
- Een uitkeringsaanvraag;
- Binnenlands vreemdelingentoezicht;
- Inschrijving voor een opleiding bij een onderwijsinstelling.

In paragraaf 4.2.3 komt aan bod wat een toename van het aantal paspoorten en identiteitskaarten met geslachtsvermelding X betekent.

In hoofdstuk 6 wordt besproken in hoeverre vermelding van het geslacht een rol speelt bij bovenstaand gebruik van paspoorten en identiteitskaarten en wat de gevolgen zouden zijn van het weglaten van die geslachtsvermelding.

⁵⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/identificatieplicht/vraag-en-antwoord/wat-moet-ik-als-werkgever-doen-om-te-voldoen-aan-de-identificatieplicht>

⁵¹ Wel wordt het geslacht van de rijbewijshouder opgenomen in het rijbewijzenregister ex artikel 145 Reglement Rijbewijzen.

4 Gevolgen van meer neutrale geslachtsregistraties

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in gegaan op de vraag over de gevolgen van meer neutrale geslachtsregistraties in de BRP, en neutrale geslachtsvermeldingen op ID kaarten en paspoorten.

Onderzoeksvraag 1.b): *T.a.v. neutrale geslachtsregistratie (Naast M/V, ook X): Wat zijn de juridische, praktische en ICT-technische gevolgen van neutrale geslachtsregistratie van personen voor de BRP, identiteitskaart en paspoort?*

Dit hoofdstuk bouwt verder op de inventarisatie en analyse uit hoofdstuk 3 waarin de belangrijkste gebruiksvormen onder verschillende organisaties zijn beschreven. Eventuele herhaling en overlap in de inhoud van dit hoofdstuk is noodzakelijk om een reflectie neer te zetten over de gevolgen van meer O-registraties in de BRP, en meer neutrale geslachtsvermeldingen op ID-kaarten en paspoorten.

BRP en neutrale geslachtsregistratie

Voor de praktische, juridische en technische gevolgen van deze mogelijke veranderingen, moet een aantal punten worden genoemd en belicht. In de onderzoeksvraag wordt gesproken van een neutrale geslachtsregistratie. Dit verdient wat verheldering. Omdat verkenning van een neutrale geslachtsregistratie in de BRP een invulling is van de toezeggingen vanuit het kabinet, deels om gehoor te geven aan de sociaal-maatschappelijke discussie over genderidentiteit, wordt in dit onderzoek stilgestaan bij de vorm van een neutrale registratie van het geslachtsgegeven in de BRP en op identiteitsdocumenten.

Allereerst is van belang om aan te geven dat een derde waarde voor geslacht al wordt gebruikt. De "O" voor "onbekend" is een administratieve waarde die in de BRP wordt gebruikt als er informatie ontbreekt of als in de geboorteakte is opgenomen dat het geslacht niet vastgesteld kon worden. In het geval dat het geslacht onbekend is wordt er ook een O ingevuld in de BRP. Dit gebeurt zelden voor mensen die in Nederland zijn geboren omdat in de meeste gevallen het geslacht man of vrouw op de geboorteakte is vermeld en de gegevens uit de akte worden opgenomen in de BRP. In de praktijk wordt de O-waarde vrijwel alleen gebruikt voor mensen die buiten Nederland zijn geboren, en waar het geslacht niet kan worden vastgesteld omdat het bijvoorbeeld, niet uit de geboorteakte te halen is. Er bestaan in Nederland momenteel geen processen waarmee een burger zelf het geslacht kan aangeven.

De enkele personen in Nederland die op basis van hun genderbeleving wél een neutrale registratie hebben verkregen moesten dit via de rechter bereiken. Op de aanwezigheid van zulke processen wordt in deze studie niet te diep ingegaan; de onderzoeksvragen richten zich voornamelijk op de gevolgen van meer O- of genderneutrale registraties.

Een tweede kwestie hier is dat de O-waarde als invulling voor het geslachtsgegeven breed is; om welke reden dan ook, als het gegeven onbekend is, dan wordt een O in de BRP gevuld. Mocht iemand zich specifiek en expliciet als genderneutraal willen registreren, uit non-binaire genderervaring of om een andere reden, dan kan

overwogen worden of dat ook een specifieke aanduiding vereist. In het geval dat er naast een algemene waarde zoals de O, een specifieke genderneutrale indicatie (zoals een G bijvoorbeeld) ontstaat, dan nemen de gevolgen een substantieel grotere omvang aan. Een vierde optie zoals een G, waarmee iemand proactief aangeeft genderneutraal te zijn is wel onderzocht, maar veel gesprekspartners konden de gevolgen van een vierde waarde voor geslacht, minder concreet inschatten, behalve dat de gevolgen veel groter zouden worden in vergelijking met de situatie dat meer personen zich met een O registreren.

Inschatting gevolgen

Hoofdstuk 3 gaf een schets van de verschillende redenen waarvoor geslacht gebruikt kan worden. De verschillende gebruikersdelen zijn in globale categorieën ingedeeld om aan te geven met wat voor intensiviteit en/of noodzaak het geslachtsgegeven wordt gebruikt. Dit hoofdstuk gaat in op de praktische, ICT-technische en juridische gevolgen van meer neutrale geslachtsregistraties in de BRP en meer neutrale geslachtsvermeldingen op identiteitskaarten en op paspoorten.

Praktische, technische en juridische gevolgen kunnen in sommige gevallen verbonden en verward zijn, waarmee een consequente beschrijving van deze driedeling aan gevolgen niet altijd mogelijk is. Bijvoorbeeld, een praktisch gevolg van meer O-registraties in de BRP is dat ICT-systemen van gebruikers van de BRP worden aangepast, en dit kan geld, tijd, en expertise vereisen. Dit soort gevolgen zijn zowel technisch als praktisch. Ook dient aan te worden gegeven dat bij praktische gevolgen zoveel mogelijk wordt gekeken naar de kosten in termen van financiële inzet, tijd en menskracht, expertise, en complexiteit van de gevolgen bij meer neutrale geslachtsregistraties in de BRP en op identiteitsdocumenten.

Er is in dit onderzoek gewerkt met soorten aan organisaties en subsoorten. Dit om de vele gebruikers en stakeholders betrokken bij de BRP in groepen in te delen voor analyse. Het kan ook zijn dat omdat er variatie tussen de organisaties ligt binnen een subgroep, een financiële raming van de gevolgen per organisatiesoort ook veel kan variëren.

4.2 Praktische gevolgen

Uit de analyse van gebruikers en gebruiksredenen is een aantal typen gebruik naar voren gekomen waar geslacht een belangrijke rol in kan spelen.

4.2.1 Gevolgen voor intensief en/of specifiek gebruik van geslachtsgegeven

Toegang dat gezondheidszorg

Er is een aantal inhoudelijke taken waarbij verschillende soorten instanties het geslachtsgegeven nodig hebben. Een veelgenoemd voorbeeld is het aanbieden van gepaste en adequate zorg. Bij het aanbieden van zorg speelt het een rol dat, mannelijke en vrouwelijke lichamen anders in elkaar zitten, andere symptomen en verschijnselen hebben voor vergelijkbare kwalen en dus behoefte is aan passende zorg. Hoewel er onder groepen vrouwen en groepen mannen uiteraard ook veel verschil kan zitten, blijft het geslachtskenmerk medisch gezien van belang. Om de juiste zorg te bieden hebben zorgaanbieders en ziekenhuizen een noodzaak aan informatie over het geslacht van hun patiënten.

Desalniettemin, omdat ieder lichaam anders in elkaar zit, is het voor te stellen dat er bij zorgaanbieders wordt gekeken naar de specifieke medische geschiedenis van de persoon waar zorg aan verleend moet worden. Uit patiëntendossiers en historie blijkt in principe of iemand man, vrouw, of transgender is, of dat men een intersekse conditie heeft. Voor de medisch specialist is er ter plekke misschien weinig impact van een vermelding van een O, aangezien men de medische geschiedenis van een patiënt in handen heeft om zorgtaken uit te voeren. Binnen de Elektronische Patiënten Dossiers, waar veel instellingen mee werken, staan de persoonlijke en medische gegevens al vermeld. Wel blijft de vraag hier in hoeverre het EPD-formulier en het Landelijk Schakelpunt (LSP) voor het delen van deze gegevens in zijn gericht of om O of andere niet gespecificeerde geslachtsvermeldingen over te nemen.

In het verlengde daarvan kan het ook zijn dat binnen de administratie van een ziekenhuis of zorginstelling een toename in O-registraties in de BRP het moeilijker maakt om te weten wie er precies in het patiëntenbestand staat. De mate waarin dit geldt en de eventuele impact daarvan, is voornamelijk onduidelijk omdat de scope van de administratieve impact samenhangt met hoeveel O-registraties er bijkomen.

Vanuit andere technische en praktische opties geldt dat niet alle systemen in de zorgsector zijn ingericht op het ontvangen van een O, een "onbekend" geslachtsgegeven. Omdat het geslachtsgegeven in veel medische rapportages en systemen wordt gebruikt zou de toevoeging van een "O"-optie of iets vergelijkbaars sectorbreed in moeten worden gevoerd. Naar verwachting zou dit een kostbare onderneming zijn voor de hele sector in termen van tijd en geld.

Naast de technische aanpassing over de sector heen zouden sommige administratieve en praktische procedures moeten worden aangepast. Denk bijvoorbeeld aan de nieuwe processen om een patiënt in een database te identificeren; waar er voorheen onder andere op geslacht kon worden gezocht zullen andere aanpakken nodig zijn. Sommige zorgactiviteiten vereisen ook kennis van het biologische geslacht. De bediening van medicijnen en voorbereidingen van behandelplannen berusten bijvoorbeeld op iemands medische geschiedenis en lichaamskenmerken. Een vertaling van geslachtsgegevens uit de BRP, waaronder de O, naar waardes die voor zorginstellingen noodzakelijk zijn om hun taken uit te voeren zal naar verwachting noodzakelijk zijn. Het vaststellen van iemands biologische geslachtskenmerken zal van belang blijven en procedures moeten daarop worden aangepast. De verwachting is dat dit soort procedures complex kunnen worden, omdat het geslacht dat in de BRP staat anders kan zijn dan het biologische geslacht. Het biologisch geslacht moet voor medische doeleinden ook vast te stellen zijn, wat nieuw processen kan vereisen bij zorgverleners als er meer O-registraties in de BRP komen. In de meeste gevallen komt het biologische geslacht overeen met wat er in de BRP staat, echter indien er meer O-registraties komen kan dit onderscheid een grotere rol gaan spelen.

Hierbij moet wel gezegd worden dat leden van de LHTBI-groepen erkennen dat bij medische zorg, het belangrijk is voor medewerkers en experts wie ze voor zich hebben staan. In deze situaties zijn het fysieke of biologische geslachtsgegeven en de geslachtshistorie belangrijk om de juiste zorg te krijgen. De praktische gevolgen van gebrekkig of ontoereikende zorg wegen zwaar.

Wat geconcludeerd kan worden is dat zowel bij medische zorg als bevolkingsonderzoek het geslacht een belangrijke rol speelt om de juiste zorg te kunnen leveren aan

patiënten. Er is meer onderzoek vereist naar de mate waarin het geslachtsgegeven uit de BRP wordt gebruikt en hoe dit wordt vertaald en gebruikt binnen zorginstellingen.

Bevolkingsonderzoek en screening

Bij bevolkingsonderzoek als gebruiksreden voor het geslachtsgegeven uit de BRP, vallen specifieke activiteiten, namelijk screeningsactiviteiten en het uitvoeren van onderzoek. Het uitvoeren van onderzoek kan voor de patiënt zelf zijn (zie het vorige onderdeel over gezondheidszorg), of voor wetenschappelijk en academisch onderzoek.

❖ Screeningsorganisaties en -activiteiten

Een onderdeel verbonden aan de levering van goede zorg, is het uitvoeren van bevolkingsonderzoeken. Vooral bevolkingsonderzoek voor medische doeleinden gekoppeld aan goede zorg is een punt van discussie. Als men denkt aan preventief onderzoek voor mannen en voor vrouwen, hoe moet dan worden omgegaan met een grotere groep mensen met een onbekend geslachtsgegeven? Screeningsorganisaties geven expliciet aan het geslachtsgegeven nodig te hebben zodat doelgroepen voor onderzoek op juiste wijze samengesteld kunnen worden.

Screeningsorganisaties geven aan dat uitnodigingen versturen voor onderzoeken complexer wordt met meer "O"-registraties. De aanpassing van uitnodigingsberichten en de processen om te achterhalen wie uit de O-groep misschien wel en niet een uitnodiging nodig heeft zou complex en kostbaar worden in geld en tijd. De overweging zou hier dus kunnen zijn om mannen en O-geregistreerden, en vrouwen en O-geregistreerden als twee grote groepen te benaderen met uitnodigingen voor bevolkingsonderzoek.

Een praktisch gevolg is hier dan wel dat sommige mensen het misschien niet op prijs stellen om uitnodigingen te ontvangen voor zorg en acties waar ze geen behoefte aan hebben. In dat geval zou men kunnen overwegen om een opt-out optie te faciliteren bij de berichtgeving vanuit screeningsorganisaties. Er bestaan al dergelijke systemen waarin burgers aan kunnen geven zich uit te willen schrijven voor bevolkingsonderzoek bij het RIVM⁵². Een systeem zoals dit zou verder ontwikkeld kunnen worden voor deelname aan meerdere soorten onderzoeken zodat mensen aan kunnen geven waar ze wel en niet voor benaderd willen worden.

❖ Verrichten van wetenschappelijk onderzoek

Bij academisch en wetenschappelijk onderzoek kan de noodzaak voor gebruik van het geslachtskenmerk anders liggen. In sommige gevallen zijn steekproeven nodig bijvoorbeeld in medisch of psychologisch onderzoek. In deze gebieden is er verschil tussen klassiek mannelijke en klassiek vrouwelijke lichamen. Voor het testen van behandelingen of medicijnen zou het geslachtskenmerk nodig kunnen zijn. Een praktisch gevolg van geen geslachtskenmerk kan de verwatering van gegevens en accuraatheid betekenen. Een optie om verwatering tegen te gaan is dat mensen de mogelijkheid krijgen om aan te geven wat hun biologische of fysieke geslacht is, in een omgeving of bij een instantie die de informatie uitsluitend gebruikt voor, bijvoorbeeld, medische en onderzoeksdoeleinden. Zoals hierboven beschreven is een verkenning nodig van hoe een systeem voor dit type ingericht zou moeten worden. Voor medisch onderzoek zouden zelfs meer geslachtsgegevens wenselijk kunnen zijn, zoals de psychologische genderbeleving van een mens, samen met hun biologische of fysieke geslacht. Omdat dit gevoelige en persoonlijke kwesties zijn, en een oplossing

⁵² RIVM, Veelgestelde vragen over het bevolkingsonderzoek, beschikbaar op: <https://www.rivm.nl/bevolkingsonderzoek-darmkanker/veelgestelde-vragen/veelgestelde-vragen-over-bevolkingsonderzoek#afmelden> .

buiten de scope van dit onderzoek gaat, is naar dit onderwerp nader verkennend onderzoek vereist.

Handhaving openbare orde en veiligheid

Binnen de gebruikerscategorie handhaving, openbare orde en veiligheid valt een aantal typen activiteiten waarbij het geslachtsgegeven wordt gebruikt. Een veelgenoemde reden om het geslachtsgegeven te gebruiken is voor identificatie en opsporing. Dit soort activiteiten wordt, zoals aangegeven in het voorgaande hoofdstuk, veelal door de politie en marechaussee verricht, maar ook door organisaties betrokken bij kinder- en jeugdbescherming en de opvang van kwetsbare of arme mensen door bijvoorbeeld het Rode Kruis.

❖ Opsporing en identificatie

Bij de identificatie van mensen wordt het geslacht als één van de mogelijke kenmerken gebruikt om iemand in een databestand op te zoeken. Bij de opsporing van gezochte of vermiste mensen kan het geslachtskenmerk een efficiënte manier zijn om gericht te zoeken, door de helft van de mensen in een database buiten beschouwing te laten. Ook bij opsporing en signalering helpt het om het geslacht te weten, zodat men alert is op een man of een vrouw bij de zoekactiviteiten. Op straat geven handhavingsorganisaties aan af te gaan op zichtbare fysieke kenmerken en niet op het geregistreerde geslacht.

Technisch gezien zijn sommige systemen al ingericht op het gebrek aan een gespecificeerd geslachtsgegeven. Sommige instanties geven ook aan dat ze in hun interne databestanden het geslacht kunnen opnemen als "onbekend of onbepaald"; de overname van meer O-registraties in dit soort systemen zou wellicht minder impact hebben. Dit wekt de indruk dat waar dit al mogelijk is, handhavingsorganisaties minder last zullen hebben van veranderingen in praktische processen om om te gaan met personen zonder een bekend geregistreerd geslacht.

Hoewel het geslachtskenmerk kan helpen om efficiënt te zoeken naar mensen in het kader van signalering en opsporing, is dat niet het enige kenmerk waar organisaties mee werken. Vaak is het geslacht één van de kenmerken waar op gezocht wordt. Mocht er de mogelijkheid van een neutrale geslachtsregistratie in de BRP komen dan moeten gebruikers van BRP-gegevens op basis van combinaties van andere kenmerken te werk gaan met identificatie en opsporing. Een praktisch gevolg is dat de identificatie- en opsporingsactiviteiten dus meer tijd in beslag nemen omdat er breder moet worden gezocht. De extra tijd en daar mee de extra kosten verbonden aan een nieuwe manier van identificatie en opsporen van mensen is op dit moment moeilijk in te schatten maar lijken vooralsnog redelijk beperkt. De exacte omvang van de praktische gevolgen is sterk verbonden aan het daadwerkelijke volume aan personen dat zich met een neutraal geslacht wil laten registreren.

❖ Aanhouding en fouillering

Aan de andere kant, stellen sommige handhavende organisaties ook dat als mensen worden gezocht op straat, ze naar het uiterlijk in brede zin kijken, en niet specifiek of iemand man of vrouw of non-binair is. Mannen en vrouwen zijn er in veel verschillende vormen en maten en er wordt volgens handhavingsorganisaties niet onder de riem gekeken om iemand te identificeren. Zoals aangegeven kunnen sommige systemen al omgaan met andere geslachtsvermeldingen naast man/vrouw. Het is dus aannemelijk dat sommige instanties al technisch zijn ingericht om genderneutrale personen of personen met een onbekend geslacht te identificeren en

op te sporen. Ook praktisch gezien kan men verwachten dat er procedures bestaan of worden ontwikkeld om mensen aan te houden en te fouilleren van wie het geslacht onbekend is. Instanties geven ook aan dat als zij iemand op straat aanhouden of spreken om welke reden dan ook, dat een persoon eerder met het BSN-nummer wordt geïdentificeerd. Het geslachtsgegeven lijkt bij de praktische uitvoerende activiteiten een kleine rol te spelen.

Al met al wordt de indruk gewekt dat vanuit praktisch perspectief, de gevolgen voor handhavingsactiviteiten rondom identificatie en opsporing beperkt kunnen zijn. Er moet echter grondig worden gekeken naar de huidige technische systemen die gebruikt worden door handhavingsorganisaties en in hoeverre die zijn ingericht op het ontvangen en verwerken van neutrale geslachtsgegevens en in hoeverre er praktische procedures voor zijn ingericht om iemand aan te houden of te fouilleren. De genoemde efficiëntie-overwegingen bij identificatie en opsporing, en de mate waarin het geslachtskenmerk dit soort processen versnelt, moet eveneens verder worden onderzocht.

❖ Vaststellen gezinssamenstelling en ouderlijk gezag kinderen

Een ander handhavingsgebied waarin het geslachtsgegeven een inhoudelijk rol lijkt te spelen is dat van identificatie en vaststellen van gezag van ouders over kinderen en het vaststellen van gezinssamenstellingen. Dit vooral in het kader van kinder- en jeugdbescherming. Ook hier geldt dat het geslachtskenmerk een van meerdere gebruikte persoonskenmerken is. Kinder- en jeugdbeschermingsorganisaties en BOA's gebruiken bijvoorbeeld gegevens uit de BRP. Ze maken vooral veel gebruik van gegevens uit de categorieën "huwelijk/geregistreerd partnerschap" of "ouder 1" en "ouder 2". Het gaat in deze lijsten niet specifiek om wat het geslacht is van de ouders, maar om de samenstelling en het gezag over een kind.

Hoewel bij deze groep niet altijd specifiek gebruik wordt gemaakt van het geslachtsgegeven, wordt het kenmerk nog altijd in combinatie met andere gegevens gebruikt. Het gaat vooral om organisaties actief in de kinder- en jeugdbescherming. Vanwege het risico op gevaar voor jongeren en kinderen zouden belemmeringen en vertraagde opsporing en ingrijpen vanwege minder beschikbare persoonsgegevens een zorgelijke ontwikkeling zijn.

Berekeningen ten behoeve van pensioenen en (zorg)verzekeraars.

Pensioenfondsen en (zorg)verzekeraars maken ook gebruik van gegevens uit de BRP. Het gebruik van het geslachtsgegeven heeft een inhoudelijke functie bij dit soort organisaties en de berekeningen die ze maken bij de samenstelling van pensioenen en verzekeringen.

Bij pensioenen speelt het geslacht een inhoudelijke rol bij actuariële factoren en berekeningen van, onder andere, de dekkingsgraden van pensioenen en gemiddelde sterftcijfers. In sommige oudere pensioenreglementen kan er verschil zijn onder pensioenen voor mannen en vrouwen. Mannen leven iets minder lang dan vrouwen en met dit gegeven wordt rekening gehouden in de berekeningen van pensioenen. Mochten er meer O-registraties bijkomen in de BRP, dan zou de onzekerheid bij de berekeningen toe nemen. In dat geval zouden er andere processen moeten worden ontwikkeld om vast te stellen hoe iemands levensverwachting er uit gaat zien om tot voldoende pensioendekking te komen. De complexiteit en daarmee de tijd en kosten gemoeid bij deze nieuwe processen zullen sterk af hangen van hoeveel O-registraties erbij komen in de BRP.

Zorgverzekeraars ontvangen in sommige gevallen ook het geslachtsgegeven. Zij gebruiken het geslacht bij inhoudelijke taken rondom de bepaling van dekking. Dit omdat sommige zorgsoorten verschillen voor mannen en vrouwen. Ook kan het geslacht worden gebruikt bij berekening voor risicoverevening. Bij zorgverzekeraars kan er met het geslachtsgegeven ook makkelijker achteraf worden gecontroleerd of iemand wel de juiste zorg heeft ontvangen.

Bij meer O-registraties in de BRP zullen praktisch gezien, nieuwe aanpakken voor berekeningen worden ontwikkeld en procedures om te zorgen dat personen toegang hebben tot de juiste zorg. Verzekeraars zullen ook meer controles uit moeten voeren als iemand met een O-registratie bijvoorbeeld gebruikmaakt van zorgsoorten die specifiek gekoppeld zijn aan vrouwen.

Net als bij pensioenfondsen zouden er bij zorgverzekeraars processen ontwikkeld kunnen worden om te achterhalen wat iemand met een O-registratie nodig denkt te hebben. Afhankelijk van hoeveel mensen zich met een O registreren, kan de omvang van de gevolgen gemoeid bij dit soort mogelijke processen verschillen. Tenzij er slimme procedures worden bedacht om per individu met een O te kijken naar hun zorgbehoeftes, zouden er aan veel O-registraties, ook veel complexiteit, tijd, en kosten zijn verbonden.

Wel is het zo dat sommige interne administratieve en technische systemen bij pensioenfondsen en verzekeraars het geslacht als administratief gegeven nodig hebben. Dit is minder inhoudelijk en lijkt meer een kwestie van gewoonte te zijn; het geslachtsgegeven wordt nou eenmaal meegevraagd. In dit geval zouden meer O-registraties naar verwachting niet veel uitmaken bij de registratie van cliënten in interne bestanden. Er hangen technische gevolgen samen met eventuele aanpassingen van interne datasystemen.

Toepassen van beleid, wetten en regels, en uitkeringen.

In sommige beperkte gevallen hangt het toepassen van beleid en wetten af van het geslachtskenmerk. Het gaat wettelijk gezien meestal om (internationaal) privaatrecht omtrent geboorte en registratie van een mens.

Bij uitkeringen en beleid verwijzen enkele ZBO's en uitvoerende organisaties naar zwangerschapsuitkeringen, die bestemd zijn voor vrouwen. Naast dit soort uitkeringen geven de genoemde partijen aan weinig beleid en uitkeringen te kennen waarbij het geslachtsgegeven nodig of bepalend is. Het geslacht speelt in de meeste gevallen geen rol om wel of niet recht te krijgen op een uitkering. Voor die uitkeringen waar dat wél nodig is zouden de praktische processen bij het toetsen van recht kunnen worden ontwikkeld.

Naast dit soort onderwerpen lijken gemeentes, uitvoerders en ZBO's, niet veel praktische gevolgen te zien bij meer O-registraties. Een aantal gemeenten denkt al na over het zo weinig mogelijk gebruiken van het geslachtsgegeven, burgers worden bijvoorbeeld neutraal aanschreven in communicatie. Gemeenten geven in ieder geval ook aan dat het verwerken van wijzigingen in procedures bij burger- en personeelszaken voor hen een normale gang van zaken is. Gemeenten moeten wel vaker werkprocessen en procedures aanpassen om een nieuwe regeling, besluit, of wet in te voeren. Gemeenten, zowel kleinere als grotere, vinden dus niet dat meer O-registraties een onmogelijke opgave is om in praktische zin mee om te kunnen gaan.

Wat wel overweging vereist is dat bij gemeenten ook veel interne gebruikers zijn verbonden aan de BRP. Hier komen praktische en technische gevolgen van meer O-registraties in de BRP samen. Hoewel gemeenten veelal aangeven technisch gezien om te kunnen gaan met een onbekende geslachtsregistratie, moet de koppeling tussen het BRP-systeem en alle interne gebruikers voor verschillende sociale en maatschappelijk diensten ook met O's om kunnen gaan. Onder uitvoerende overheidsinstanties, ZBO's en andere vergelijkbare organen, is het ook van belang dat de systemen zijn ingericht om O-registraties te kunnen verwerken. In het geval dat dat kan zullen de technische en praktische gevolgen naar verwachting beperkt kunnen blijven als er meer O-registraties worden gedaan in de BRP.

Ingeval gebruikerssystemen niet zijn ingericht op een O of andere waarden, dan zijn er substantiële technische gevolgen gemoeid bij een aanpassing. Daarbij zijn ook mensuren en kosten betrokken. De exacte omvang van deze gevolgen hangt af van de omvang en complexiteit van de interne ICT-systemen van relevante ZBO's, agentschappen, en overheidsinstanties. Omdat het vaak om grote organisaties gaat met eventueel veel verbonden interne systemen en databases voor verschillende publieke diensten, kan dit vrij complex worden. Hier zal nader en toegespitst onderzoek plaats moeten vinden. Procedures voor de omgang met meer O-registraties zullen ook moeten worden ontwikkeld. De nadruk van de gevolgen lijkt bij de technische aanpassingen te liggen. Overheidsinstanties, ZBO's en agentschappen geven aan dat nader onderzoek en analyse per organisatie nodig is in de vorm van uitvoeringstoetsen om de exacte kosten en tijd in kaart te brengen mochten er meer O-registraties komen in de BRP.

Ontwikkeling van beleid

De ontwikkeling van beleid voor verschillende maatschappelijk groepen vereist inzicht naar wie in die groepen vallen, wat hun behoeftes zijn, en hoe overheden (centraal en decentraal) hierin kunnen helpen. In deze gebruikscategorie kan het geslachtskenmerk een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van effectief beleid. Mannen en vrouwen staan globaal gezien soms voor andere uitdagingen. Hoewel er binnen de groep vrouw en binnen de groep man ook veel verschil zit, zijn er over sectoren heen, bepaalde trends te zien voor mannen en vrouwen. Vooral bij arbeidsmarkt- en onderwijskwesties speelt het geslacht een rol in de trends en het beleid wat daarop is ontwikkeld. Als er meer O-registraties bijkomen en deze groep groter wordt (in de situatie waar de O open wordt gesteld voor iedereen die het geslacht niet kenbaar wil maken), dan kan er meer onduidelijkheid bij de indeling van overheidsdata komen en wordt beleid naar verwachting op sommige gebieden minder toegespitst naar behoefte van bepaalde sociale groepen. Als de O alleen voor non-binaire personen opengesteld wordt, bestaat de kans dat deze groep in overheidsstatistieken en beleid meer specifieke focus en aandacht krijgt.

Emancipatiebeleid is nog een voorbeeld waar informatie over het geslachtsgegeven nuttig kan zijn. Er vindt beleidsonderzoek en monitoring plaats over de behoeftes en specifieke uitdagingen waarmee onder andere vrouwen, leden van de LHBTI-groepen, en personen met niet-Nederlandse of westerse afkomst geconfronteerd worden. Als er meer O-registraties in de BRP worden opgenomen dan kan het moeilijker worden om statistieken te verzamelen ten behoeve van de ontwikkeling van beleid voor verschillende doelgroepen. Met een breed gebruik van de O-optie door ieder die het geslacht niet kenbaar wil maken wordt monitoring en meting van de effectiviteit van beleid naar verwachting ook minder specifiek en gericht. Ook hier hangt de omvang

van de verwachte, praktische gevolgen, samen met de omvang van het aantal O-registraties.

Op een heel praktisch niveau moet er ook worden gekeken naar andere procedures en rekenregels om statistieken te ontwikkelen voor gebruik in beleid. Dit wordt niet gezien als een onoverkomelijke grote opgave op zich, maar het effect van minder duidelijke doelgroepen wordt wel gezien als een potentieel negatief praktische gevolg van meer O-registraties.

4.2.2 Gevolgen minder tot laag intensief gebruik van geslachtsgegevens

Voor een aantal publieke en maatschappelijke taken wordt het geslachtsgegeven vaak in combinatie met andere persoonsgegevens gebruikt. Dit soort gebruiksdoeleinden categoriseert dit onderzoek als minder tot laag intensief gebruik van het geslachtsgegeven uit de BRP.

Identificatie en matching

Zoals in voorafgaande paragrafen kan men hier denken aan vergelijkbare gebruiksdoelen maar dan met een iets andere invalshoek. Bijvoorbeeld, het vaststellen van ouderlijk gezag en gezinssamenstelling wordt ook gedaan door instanties zoals DUO en het SVB. Bij overheidsorganen en zelfstandig bestuursorganen worden ook combinaties aan gegevens gebruikt om iemand in de BRP te matchen met klant of burgergegevens in interne databases van organisaties. De identificatie in de zin van matching wordt deels gedaan met het geslachtskenmerk, maar ook op basis van andere persoonsgegevens, zoals het BSN, naam, of geboortedatum. Mochten er meer O-registraties in de BRP komen, dan zou het kunnen dat dit soort BRP-gebruikers het geslachtsgegeven minder gaan gebruiken voor identificatie, of dat de O als zoekkenmerk wordt gebruikt. Dit vereist wel dat de technische systemen van de gebruikers ingericht zijn met O-registraties.

Aanschrijving en communicatie

Op basis van gesprekken en autorisatiebesluiten blijkt dat veel organisaties het geslachtsgegeven gebruiken voor een correcte aanschrijving en communicatie. Dit blijkt één van de meest veel voorkomende redenen te zijn voor het gebruik van geslachtsgegevens uit de BRP. Dit is ook een gebruiksvorm waar naar verhouding de minste praktische gevolgen zijn betrokken bij meer O-registraties in de BRP.

Gesprekspartners geven aan dat met een neutrale aanschrijfvorm sommige groepen in de bevolking zich minder persoonlijk of correct voelen aangesproken. Zij geven ook aan dat er altijd mensen zijn die niet blij zijn met een nieuwe aanpak en dat daar keuzes in moeten worden gemaakt vanuit de organisatie.

Hoewel veel organisaties het geslachtsgegeven uit de BRP gebruiken voor aanschrijvingen, en dit op het eerste gezicht geen complexe gebruiksvorm lijkt, hangen de gevolgen van meer O's samen met hoeveel een instantie met burgers moet communiceren. Sommige instanties zijn groot en complex in hun omvang en verrichten veel verschillende soorten publieke en maatschappelijke taken. Er zijn gevallen waar er soms duizenden briefsoorten worden gebruikt in een organisatie met daarbij horende sjablonen. Briefsoorten hebben meestal een standardsjabloon, dat voor andere aanschrijfvormen eenmalig moet worden aangepast.

Afhankelijk van het aantal briefsoorten kunnen de gevolgen van meer O's en een aanpassing van aanschrijfvormen een intensief traject zijn. Mogelijk niet heel complex, maar wel van lange duur en tegen eventueel relatief hoge kosten.

Nieuwe aanpakken voor aanschrijvingsvormen moeten worden ontwikkeld als er meer O-registraties worden gedaan in de BRP. Dit heeft wel gevolgen uiteraard. Hier wordt in hoofdstuk 5 verder op ingegaan.

4.2.3 Praktische gevolgen X als geslachtsvermelding op identiteitskaarten en paspoorten

In paragraaf 3.5 zijn situaties besproken waarin gebruik wordt gemaakt van identiteitskaarten en paspoorten. In veel gevallen is dit ter identificatie, en vaak is ook het rijbewijs als identificatiemiddel toegestaan. In dat geval geldt dat het vermelden van een X als geslachtsvermelding waarschijnlijk geen verschil zal maken voor het gebruik van paspoort of identiteitskaart. Op het rijbewijs staat immers het geslacht niet vermeld.

In sommige gevallen is het niet primair mogelijk om een rijbewijs als identiteitsbewijs te gebruiken, omdat het rijbewijs geen nationaliteit en verblijfsstatus vermeldt. Dit is het geval bij bepaalde gemeentelijke taken en bij de wettelijk plicht van werkgevers om de identiteit van nieuwe medewerkers te verifiëren (de "verificatieplicht"). In deze gevallen is een identiteitskaart of paspoort vereist voor identificatie. Betrokken partijen geven echter aan dat het vermelde geslacht hierbij geen bepalende rol speelt. Een X als geslachtsvermelding zal de mogelijkheid tot identificatie met een identiteitskaart of paspoort niet beïnvloeden, melden deze partijen.

Een ander terrein waar paspoort en identiteitskaart een grote rol spelen, is de handhaving en opsporing. Als de politie of marechaussee iemand wil fouilleren, bepaalt het geslacht van de verdachte of de fouillering door een man of een vrouw gedaan wordt. De gevolgen van een X als geslachtsvermelding worden door betrokken instanties echter als beperkt aangemerkt.

Hoewel de gevolgen bij binnenlands gebruik beperkt lijken, kunnen er wel praktische gevolgen zijn bij internationale reizen. Volgens de internationale ICAO-richtlijn mag er op het paspoort en de identiteitskaart een X staan. Hoewel de X een geldige waarde is voor geslacht, kan per land de invulling en betekenis van de X verschillen. De betekenis die in een land aan een X-aanduiding wordt gegeven kan van invloed zijn op de behandeling van een persoon als men naar een ander land reist. Dit geldt in het bijzonder in landen waar het geslacht een direct effect heeft op de rol van iemand in hun maatschappij. Men kan denken aan bepaalde landen in het Midden-Oosten of in Noord-Afrika waar de positie van vrouwen en mannen substantieel verschilt. Iemand met een X in het paspoort zou mogelijk niet worden geaccepteerd door een land dat waarde hecht aan de traditionele man/vrouw verdeling. Dit zijn autonome regels van andere landen, zaken waarop de Nederlandse overheid geen directe invloed heeft. De Nederlandse overheid publiceert wel reisadviezen waarin, indien relevant, ook wordt ingegaan op de risico's voor de LHBTI-gemeenschap bij het bezoeken van een land. De X-aanduiding kan in sommige landen ook een risicofactor zijn. Buiten het publiceren van reisadviezen en diplomatieke inspanningen ten behoeve van de LHBTI-emanipatie is de invloed van de Nederlandse overheid beperkt. Of iemand vervolgens besluit naar een land te reizen, is onderdeel van de individuele keuzevrijheid die elke burger heeft.

4.3 Juridische gevolgen

Er is in het Nederlandse recht geen mogelijkheid om zelfstandig te kiezen voor de optie geslacht 'is niet kunnen worden vastgesteld', wanneer een persoon zich noch man noch vrouw voelt. In 2007 werd door een persoon die geregistreerd stond met het geslacht 'M' een vergeefse poging gedaan om de Hoge Raad te overtuigen de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente Enschede te bevelen de M in de geboorteakte door te halen zonder die te vervangen door een V. De aanleiding hiervoor was dat deze persoon zichzelf noch als man noch als vrouw identificeerde.⁵³ De Hoge Raad legde hierbij uit dat de wetgever heeft voorzien in gevallen van interseksualiteit, via artikel 1:24 BW. Indien een persoon zich niet prettig voelt bij het geslacht dat bij de geboorte is vastgesteld, kan deze 'misslag' via de route van artikel 1:24 BW worden hersteld.⁵⁴

De Hoge Raad is van mening dat erin de maatschappij weliswaar steeds meer aandacht is voor interseksualiteit of genderneutraliteit, maar dat er geen sprake is van een trend naar juridische erkenning van een neutrale geslachtelijke identiteit in gevallen waarin personen ervan overtuigd zijn geraakt dat zij, ongeacht de bij hen aanwezige fysieke geslachtskenmerken, noch tot het vrouwelijke noch tot het mannelijke geslacht behoren'.⁵⁵ Zodoende stelt de Hoge Raad dat de juridische en maatschappelijke ontwikkelingen geen aanleiding gaven tot de toewijzing van een neutrale geslachtsregistratie. De Advocaat-Generaal is daarbij van mening dat het verzoek een ingrijpende wijziging van het stelsel van de wet zou betekenen, wat een zeer zorgvuldig wetgevingstraject vereist.⁵⁶

Een aantal jaar later heeft de Rechtbank Limburg een verzoek toegewezen om in een geboorteakte de vermelding van het geslacht 'V' te veranderen in 'geslacht is niet kunnen worden vastgesteld'. De rechtbank Limburg oordeelt dat er na de uitspraak in 2007 sprake is van een maatschappelijke en juridische erkenning van een genderneutrale identiteit. De rechtbank wijst er bijvoorbeeld op dat het geslacht niet meer wordt vermeld op de OV-chipkaart, dat er steeds meer genderneutrale toiletten komen en dat de HEMA bekend heeft gemaakt voortaan genderneutrale kinderkleding te verkopen. De rechtbank is van oordeel dat door het ontbreken van de mogelijkheid van belanghebbende om het geslacht in de geboorteakte alsnog aan te passen in 'het geslacht is niet kunnen worden vastgesteld', sprake is van een inbreuk op het privéleven, het zelfbeschikkingsrecht en de persoonlijke autonomie van belanghebbende.⁵⁷ Volgens vaste jurisprudentie kan uit artikel 8 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) een positieve verplichting voor de staat voortvloeien om de geslachtsaanduiding in de geboorteakte aan te passen aan het geslacht waartoe de betrokkene volgens diens vaste overtuiging behoort. Door de huidige wetgeving, waarbij belanghebbende haar zelfbeschikkingsrecht deels moet opgeven, is er namelijk geen sprake van een "fair balance". In het huidige sociale, juridische en politieke klimaat, dient het belang van belanghebbende op juridische erkenning van haar genderidentiteit thans zwaarder te wegen dan het algemeen belang bij handhaving van de huidige wettelijke regelgeving.⁵⁸

⁵³ HR 30 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ5686, rechtsoverweging 3.2.

⁵⁴ HR 30 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ5686, rechtsoverweging 3.4.2.

⁵⁵ HR 30 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ5686, rechtsoverweging 3.5.3.

⁵⁶ Hoge Raad 30 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ5686.

⁵⁷ Gelet op art. 2 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de Yogyakarta-beginselen (2006), art. 8 EVRM en de jurisprudentie van het EHRM.

⁵⁸ ECLI:NL:RBLIM:2018:4931, rechtsoverweging 2.6.

De rechtbank is van oordeel dat de genderbeleving van doorslaggevend belang is en dat de beleving noch man noch vrouw te zijn als zodanig in de akten van de burgerlijke stand beschreven zou moeten kunnen worden. Het is aan de wetgever om hierin keuzes en wetgeving te maken aldus de rechtbank Limburg.⁵⁹

Indien gekozen wordt voor de toevoeging van een neutrale geslachtsregistratie, dus een derde gender, op de geboorteakte voor personen die zich noch man, noch vrouw voelen, dan moet daarvoor Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (en daarmee samenhangend het Besluit burgerlijke stand 1994) worden aangepast⁶⁰. De geboorteakte is een van de brondocumenten voor de BRP (artikel 2.8 Wet BRP). De registratie van het geslacht uit de akten van de burgerlijke stand worden overgenomen in de BRP. Er bestaan echter ook bezwaren tegen deze optie. Ambtenaren van de burgerlijke stand geven aan dat wanneer in het geval dat de vermelding van het geslacht wordt uitgebreid met een categorie 'onbekend' problemen ontstaan in de sfeer van de privacy van betrokkenen. Zij voorzien in dat geval serieuze problemen van stigmatisering.⁶¹ Bovendien rijst dan de vraag wie in aanmerking komt voor dit alternatief, en wie dat bepaalt.⁶² Een andere mogelijkheid is om een derde gender open te zetten voor eenieder die er gebruik van wenst te maken, daarmee wordt mogelijk een deel van het stigmatiserende effect weggenomen.

De BRP bepaalt uitputtend aan welke bronnen gegevens over een burger mogen worden ontleend en wat betreft de verstrekking is vastgelegd op welke wijze, aan wie, welke gegevens uit de basisregistratie mogen worden verstrekt. Echter uit een steekproef is gebleken dat bij alle autorisatiebesluiten het persoonsgegeven geslacht wordt verstrekt maar dat slechts in een klein aantal van de besluiten wordt toegelicht waarvoor het persoonsgegeven geslacht noodzakelijk is en wordt gebruikt. Belangrijk is dus dat men zich de vraag stelt of het verstrekken van het geslachtsgegeven noodzakelijk is voor het doel van de gegevensverwerking.

Ook zal bestaande wetgeving onder de loep moeten worden genomen op de effecten van genderneutrale gegevensverstrekking. Daarvoor is nader onderzoek en actualisering nodig van de eerdere inventarisatie van regelgeving waar geslacht in voorkomt en wat dat betekent voor meer neutrale geslachtsvermelding.

⁵⁹ ECLI:NL:RBLIM:2018:4931, rechtsoverweging 2.6.

⁶⁰ Dit is overigens meer een juridische randvoorwaarde om de geschetste mogelijkheid te realiseren dan een juridisch gevolg.

⁶¹ M. van den Brink, Recht doen aan genderidentiteit evaluatie drie jaar transgenderwet in Nederland 2014–2017.

⁶² M. van den Brink, 'Mag het een hokje meer zijn? Ontwikkelingen rond de seksregistratie', AA 2016/10.

4.4 ICT-technische gevolgen

Voor toelichting op de huidige architectuur en plaats van de BRP in gegevensadministratie rondom de geslachtsregistratie, zie hoofdstuk 2.5. Hierin is het proces van vastlegging en gebruik van kenmerken geduid. De meer neutrale geslachtsregistratie kent grofweg twee vormen:

- Gebruik van de huidige waarde 'O'.
De meeste systemen kennen de waarde 'O' al als waarde voor het geslacht. Dit betekent dat de impact voor vastlegging van de waarde voor systemen hier minder groot is. Veel van de geïnterviewden geven aan dat deze waarde al geaccepteerd wordt door hun lokale administratie. Het zijn de 'oudere' systemen die hier last van zullen hebben. Het gaat hier dan met name om de systemen die niet volgens moderne software-architectuur zijn opgezet. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat ze 'hard coded'-waarden gebruiken om programmaverloop te bepalen. Of dat ze een mix van programmeeroplossingen hebben gekozen. De impact kan worden geduid als: Laag (zie hoofdstuk 2.5 voor nadere verklaring van de impactklasse)
- Uitbreiding van het aantal waarden voor het geslachtskenmerk.
 - Bij uitbreiding van het aantal waarden voor het geslachtskenmerk zal hierop het Logisch Ontwerp moeten worden aangepast. De verwachte impact is dat RvIG een aantal reviewrondes met gebruikers moet faciliteren om de consequenties hiervan door te nemen en af te stemmen.
 - Het maatschappelijk wenselijk beeld moet in kaart worden gebracht in de vorm van requirements.
 - De BRP moet worden aangepast om deze nieuwe waarden te kunnen vastleggen.
 - Er zal een duale fase ontstaan zolang niet alle gebruikers de nieuwe waarden correct kunnen verwerken. Dit leidt tot onbegrip bij aangesproken personen.
 - Alle afnemende systemen zullen moeten worden aangepast om de nieuwe waarden in hun administratie te kunnen opnemen. Grofweg zijn er twee typen systemen:
 - Systemen die 'hard coded' omgaan met de waarden van het kenmerk geslacht. Deze systemen zullen daardoor een codewijziging moeten ondergaan met bijbehorend zwaarder test- en acceptatietraject.
 - Nieuwe systemen zullen ook moeten worden uitgebreid om deze wijziging goed te kunnen voeren. Vaak betekent dit een modulaire uitbreiding. Voordeel van een modulaire uitbreiding is dat niet het gehele systeem hoeft te worden getest.

Gebruikte koppelvlakken moeten worden aangepast op de nieuwe waarden. Dit betekent dat er een goede afstemming noodzakelijk wordt tussen de verschillende leveranciers, aanpassing koppelvlak en aanpassing gebruikerssysteem, om dit goed te laten verlopen. De impact kan worden geduid als: Hoog (zie hoofdstuk 2.5 voor nadere verklaring van de impactklasse).

4.5 Kwantitatieve indicatie van de behoefte aan een neutrale geslachtsregistratie

Bij onderzoeksvraag 1, naar de gevolgen van meer neutrale geslachtsregistraties in de BRP en neutrale geslachtsvermeldingen op ID-kaarten en paspoorten, is ook de vraag gesteld om een indicatie te geven van de behoefte aan een neutrale geslachtsregistratie in de BRP in Nederland. De vraag luidt als volgt:

Onderzoeksvraag 1.a): *T.a.v. neutrale geslachtsregistratie (Naast M/V, ook X): een kwantitatieve indicatie van de behoefte van de Nederlandse bevolking aan een neutrale geslachtsregistratie in de BRP.*

Om hier een antwoord op te geven is er een enquête gehouden onder een representatieve selectie van mensen in Nederland. Respondenten zijn via een representatief online panel van Dynata neutraal uitgenodigd om mee te werken aan dit onderzoek⁶³. In totaal hebben 1.010 personen deelgenomen. Bij de uitvraag is rekening gehouden met een deugdelijke spreiding van respondenten naar geslacht, leeftijd, opleiding en mate van stedelijkheid⁶⁴. Daarmee zijn de resultaten representatief voor de Nederlandse bevolking.

Er zijn twee vragen gesteld over een neutrale geslachtsregistratie-optie in de BRP, met uitleg en achtergrondinformatie naar het onderwerp. Niet iedere persoon is bekend met wat er wordt bedoeld met de BRP of wat genderneutraal precies omvat. Er is daarom gekozen om achtergrond te bieden alvorens de mening van respondenten te vragen, namelijk:

Een neutrale geslachtsregistratie-optie houdt in dat mensen die zich niet identificeren als man of vrouw zich met een neutraal geslacht kunnen registreren. Naast een M voor "man", een V voor "vrouw", zou er een O of X voor "neutraal" kunnen worden toegevoegd in het bevolkingsregister. Op dit moment is het gebruik van een "X" nog een uitzondering.

Allereerst werd respondenten gevraagd hun mening te geven over de volgende stelling: **"Ik ben er voor dat er een neutrale geslachts optie komt in het bevolkingsregister, naast bestaande man- of vrouw opties."**

Er is gekozen voor een stelling omdat respondenten daarmee gedwongen worden hun standpunt ten opzichte van een neutrale geslachts optie te bepalen. In de vervolgvraag moest vervolgens dit standpunt worden toegelicht, waarmee inzichtelijk wordt wat de achtergrond is bij de verschillende standpunten. Daarmee wordt ook duidelijk of er sprake is van een persoonlijke behoefte aan een neutrale geslachts optie.

Van de respondenten is 32% het eens met de stelling dat er een neutrale geslachts optie moet komen, voor 40% van de respondenten maakt het niet uit en 25% van de respondenten is het oneens met het opnemen van een neutrale geslachts optie in het bevolkingsregister.

⁶³ Respondenten krijgen in dit geval een bericht dat er een enquête voor hun online klaar staat, zonder beschrijving of verwijzing naar het onderwerp van de vragenlijst.

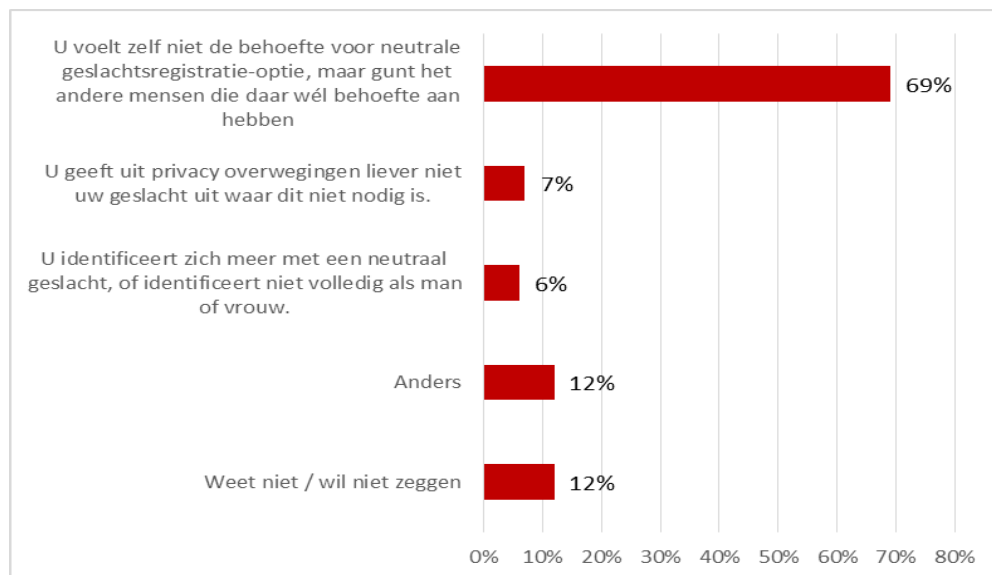
⁶⁴ De mate van stedelijkheid is een maatstaf die onder andere gebruikt wordt door het CBS om te bepalen of een persoon in stedelijk of landelijk gebied woont. Hiertoe worden vijf categorieën onderscheiden, op basis van de gemiddelde omgevingsadressendichtheid. Zie ook: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen?tab=s#id=stedelijkheid--van-een-gebied-->

Uit de enquêteresultaten blijkt dat vrouwen het vaker eens zijn met de stelling dan mannen, en mannen het vaker oneens zijn met de stelling dan vrouwen. Deze verschillen zijn significant. Er is ook gekeken of de antwoorden van respondenten verschilden naar leeftijd, opleidingsniveau en stedelijkheid. Er zijn wel kleine verschillen zichtbaar voor deze factoren, maar deze verschillen zijn niet significant.⁶⁵

De tweede vraag was waarom mensen wel of niet voor een neutrale geslachtsregistratie-optie in de BRP zijn. Daarbij hadden respondenten de keuze uit verschillende vooraf geformuleerde antwoorden, daarnaast bestond de mogelijkheid om zelf een ander antwoord in te vullen.

De keuzemogelijkheden omvatten zowel een optie ter onderbouwing van het **standpunt** bij de eerste vraag, als een antwoordmogelijkheid om aan te geven dat de respondent persoonlijk **behoefte** heeft aan een neutrale geslachtsregistratie-optie in het bevolkingsregister. In Figuur 2 staan de responses weergegeven op de vervolgvraag.

Figuur 2 Waarom zou u eventueel voor of tegen een neutrale geslachtsregistratie-optie in het bevolkingsregister zijn?



Bijna 70% van de respondenten geeft aan dat zij zelf de noodzaak niet voelen maar het wel aan andere gunnen die daar wél behoefte aan hebben. Dat betekent dat zowel binnen de groep die het eens was met de stelling dat er een neutrale geslachts optie moet komen als binnen de groep die het niet uitmaakte, brede steun bestaat voor een neutrale geslachts optie voor mensen die daar behoefte aan hebben. Van de respondenten geeft 7% als antwoord uit privacyoverwegingen liever het geslacht niet aan te geven waar dat niet nodig is.

Van de respondenten geeft 6% aan dat zij zelf **behoefte** hebben aan een neutrale geslachts optie in de BRP. Dit is een interessante bevinding omdat in andere onderzoeken het percentage van een gemiddelde bevolking dat zich als non-binair identificeert op 3% tot 4% wordt geschat. De variatie in de constatering in

⁶⁵ Met 'niet significant' wordt bedoeld dat op basis van de gevonden verschillen in de steekproef niet geconcludeerd kan worden dat er in de totale populatie een verschil bestaat tussen groepen naar leeftijd, opleidingsniveau of stedelijkheid. Op basis van de enquêteresultaten is er dus geen reden om aan te nemen dat het standpunt ten opzichte van neutrale registratie afhangt van leeftijd, opleidingsniveau of stedelijkheid.

voorafgaand onderzoek kan liggen bij verschillende definities van non-binariteit, de omvang van de steekproef, of wellicht is het onderwerp ondertussen meer gaan leven in de maatschappij en dat daardoor meer mensen zich vrij voelen om aan te geven dat zij zich inderdaad niet direct vrouw of man voelen. Deze uitkomsten geven aan dat het percentage van de Nederlandse bevolking dat gebruik zou maken van een O in de BRP mogelijk rond de 6% van de bevolking ligt.

4.6 Resumé praktische, juridische en technische gevolgen en financiële uitwerking daarvan

De voorgaande paragrafen beschrijven de manier waarom BRP-gebruikers geslachtsgegevens gebruiken en wat de gevolgen zouden zijn van meer O-registraties in de BRP. De analyse geeft aan dat de meest veel voorkomende gebruiksvormen communicatie en aanschrijving zijn en identificatie. Voor deze gebruiksvormen zouden er andere processen moeten worden ingericht om tot de juiste aanschrijving te komen, en zouden er andere combinaties aan gegevens gebruikt moeten worden om mensen in de interne databases van gebruikers te identificeren. Hier lijken geen grote of hoge financiële kosten aan te hangen, en niet heel veel extra complexiteit bij te zijn gemoeid. Wel geldt hier de kanttekening dat bij organisaties met veel verschillende briefsoorten en sjablonen, de eenmalige aanpassing van duizenden sjablonen wel tijd en geld kost.

Als men kijkt naar gebruikersgroepen, dan zijn er sommige die veel gebruikmaken van het geslachtsgegeven voor diverse inhoudelijke werkzaamheden. ZBO's, agentschappen en uitvoerende organisaties verbonden aan ministeries gebruiken het geslacht voor de communicatie en aanschrijving, identificatie van mensen in databases, en voor alle soorten inhoudelijke taken. Dit omdat deze organisaties zeer diverse activiteiten verrichten in de maatschappij.

Binnen organisaties die actief zijn in de handhaving van openbare veiligheid en orde wordt het geslachtsgegeven vaak gebruikt in combinatie met andere gegevens bij opsporing en signalering. Ook wordt het geslachtsgegeven gebruikt bij kinder- en jeugdbeschermingsactiviteiten. Bij andere soorten organisaties, zoals zorgverzekeraars en pensioenfondsen, speelt het geslacht ook een inhoudelijke rol, namelijk bij het voeren van berekeningen. Ziekenhuizen geven ook aan dat geslacht een rol speelt en dat als er in de hele sector moet worden gezorgd dat de technische systemen klaar gemaakt moeten worden voor het ontvangen van neutrale geslachtsgegevens en hogere aantallen neutrale geslachtsregistraties.

Technisch gezien geven veel interviewpartners aan dat hun systemen al klaar zijn om een O-registratie te ontvangen. Waar wel gevolgen worden voorzien is bij oudere technische systemen en bij complexere technische systemen. Binnen organisaties die veel verschillende werkzaamheden uitvoeren en in silo's werken, moeten de subsystemen binnen een organisatie ook worden aangepast en moet worden gezorgd dat koppelvlakken en business rules goed zijn ingericht. In gevallen waar een technische aanpassing nodig is verwachten de gesproken gebruikers de meeste kosten.

Vanuit juridisch perspectief geven ambtenaren van de burgerlijke stand aan dat in het geval dat de vermelding van het geslacht wordt uitgebreid met een categorie 'onbekend' problemen ontstaan in de sfeer van de privacy van betrokkenen. Zij voorzien in dat geval serieuze problemen van stigmatisering. Bovendien rijst dan de

vraag wie in aanmerking komt voor dit alternatief, en wie dat bepaalt. Een andere mogelijkheid is om een derde gender open te zetten voor eenieder die er gebruik van wenst te maken, daarmee wordt in ieder geval een groot deel van het stigmatiserende effect weggenomen.

Ook zal bestaande wetgeving onder de loep moeten worden genomen op de effecten van genderneutrale gegevensverstrekking. Daarvoor is nader onderzoek en actualisering nodig van de eerdere inventarisatie van regelgeving waar geslacht in voorkomt en wat dat betekent voor meer neutrale geslachtsvermeldingen.

Gevolgen van meer X'en op Nederlandse identiteitskaarten en paspoorten

In sommige gevallen is het niet mogelijk om een rijbewijs als identiteitsbewijs te gebruiken, omdat nationaliteit en verblijfsstatus nodig zijn en dit niet op het rijbewijs staat vermeldt. Dit is het geval bij bepaalde gemeentelijke taken en bij de wettelijk plicht van werkgevers om de identiteit van nieuwe medewerkers te verifiëren (de "verificatieplicht"). In deze gevallen is een identiteitskaart of paspoort vereist voor identificatie. Betrokken partijen geven echter aan dat het vermelde geslacht hierbij geen bepalende rol speelt. Een X als geslachtsvermelding zal de mogelijkheid tot identificatie met een identiteitskaart of paspoort niet beïnvloeden, melden deze partijen. Bij fouillering en aanhouding bepaalt het geslacht of iemand door een man of een vrouw wordt gefouilleerd. De gevolgen van een X als geslachtsvermelding worden door betrokken instanties echter als beperkt aangemerkt.

Hoewel de gevolgen bij binnenlands gebruik beperkt lijken, kunnen er wel praktische gevolgen zijn bij internationale reizen. Volgens internationale ICAO-afspraken mag er op het paspoort en de identiteitskaart een X staan. Vanuit dit standpunt lijkt het dat er dus weinig praktische gevolgen kunnen bestaan voor mensen die een X op hun paspoort of identiteitskaart willen. Een X zou echter bij grenscontroles wel als een risicofactor kunnen worden aangemerkt, waardoor deze personen eerder geselecteerd worden voor extra controles. Er kan dus een deel stigmatisering ontstaan als praktisch gevolg voor de burger.

Financiële gevolgen

Kijkend naar de financiële gevolgen van meer O-registraties in de BRP blijkt dat veel soorten gebruikers schatten dat vooral eenmalige kosten moeten worden gemaakt om bepaalde veranderingen door te voeren. Specifiek gaat het meestal om de technische aanpassingen die moeten worden gemaakt; hiermee zijn volgens gesprekspartners de meeste kosten gemoeid. Twee factoren zijn daarbij het meest bepalend: 1) de complexiteit van de technische architectuur en systemen (wat vaak samenhangend met de diversiteit aan diensten en activiteiten die een organisatie verricht), en 2) de praktische processen en werkzaamheden die anders moeten worden uitgevoerd.

De omvang van de financiële kosten en praktische gevolgen worden vele malen groter in het geval dat men, in plaats van het bredere gebruik van de O als registratie-optie, kiest om een vierde waarde voor geslacht toe te voegen (bijvoorbeeld de G van genderneutraal). Een vierde waarde voor geslacht betekent dat de systemen die nu al klaar zijn om een O-registratie te ontvangen, ook alle moeten aanpassen.

Op basis van de interviews wordt hierna een indruk gegeven van de financiële gevolgen voor gebruikers van de BRP door meer neutrale geslachtsregistraties. Voor de financiële gevolgen is het van belang in gedachten te houden dat niet alle geraadpleegde BRP-gebruikers een indruk wilden of konden geven over de financiële gevolgen van de mogelijke verandering. Belangrijkste reden daarvoor is dat de vorm en omvang van een neutrale geslachtsregistratie nog niet duidelijk is, waardoor men

zich nog geen goede voorstelling kan maken. Bovendien wil men zich niet vastleggen op een kostenraming zonder dat er een uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden.

Wij maken daarbij onderscheid naar een viertal groepen van gebruikers, namelijk:

- ZBO's, agentschappen en uitvoerende organisaties van ministeries
- Gemeenten.
- Organisaties met maatschappelijke en zorgtaken.
- Uitvoeringsorganisaties openbare orde, veiligheid en handhaving.

Daarbij maken we onderscheid in lage, middelgrote, hoge en zeer hoge financiële gevolgen in euro's conform de indeling van tabel 1 in paragraaf 1.3.

ZBO's, agentschappen en uitvoerende organisaties die onder de verantwoordelijkheid van een ministerie vallen: gevolgen middelgrote tot zeer hoge kosten

Binnen deze groep is vooral veel diversiteit te zien betreffende de verwachte omvang van financiële gevolgen van meer O-registraties. Sommige ZBO's schatten de effecten van de technische en praktische aanpassingen in op de orde van miljoenen (categorie: zeer hoog), terwijl andere ZBO's de kosten van de veranderingen lager inschatten op enkele tienduizenden tot tonnen aan euro's (categorie: middel). Bij uitvoerende organisaties en agentschappen is ook vrij veel diversiteit in de inschatting van kosten verbonden aan meer O-registraties in de BRP. Hierbij geldt dat de complexiteit van een organisatie en haar werkzaamheden een bepalende rol speelt bij de hoogte van de financiële gevolgen. In het verlengde daarvan heeft de ICT-architectuur ook invloed op de omvang van financiële kosten; complexe en oudere ICT-systemen vereisen grotere aanpassingen om met (meer) O-registraties in de BRP om te kunnen gaan. Deze technische aanpassingen worden gezien als de grootste reden voor hogere financiële kosten. Sommige ZBO's en agentschappen geven aan weinig tot geen gebruik te maken van het geslacht uit de BRP voor inhoudelijke of complexe taken en schatten de gevolgen lager.

Verder geven ZBO's, agentschappen en uitvoerende organisaties aan dat de omvang van de praktische gevolgen samenhangt met het aantal O-registraties mocht deze optie meer toegankelijk worden voor burgers. Bij honderden O-registraties in de BRP zijn de praktische gevolgen lager dan bij tienduizenden O-registraties. Gesprekspartners geven aan dat bij lagere aantallen O-registraties de aanpassingen aan werkprocessen naar verwachting minder ingrijpend zullen zijn. Bij duizenden registraties is de schaal aan O-registraties groter en moeten nieuwe processen worden ingericht die met dit soort grotere aantallen om kunnen gaan.

Gemeenten: gevolgen middelgrote tot hoge kosten

Onder gemeenten worden de financiële gevolgen van meer O-registraties in de BRP als middel tot hoog ingeschat. Sommige gemeenten geven aan dat ze beperktere kosten verwachten (rond de tienduizenden euro's), terwijl andere hogere kosten verwachten (in tonnen euro's). Bij zowel kleine als grote gemeenten was een concrete inschatting van kosten moeilijk omdat het in dit stadium onduidelijk is hoe de nodige technische aanpassingen eruit zullen zien. Omdat gemeenten ook interne diensten hebben die aparte technische systemen gebruiken is de schaal van de vereiste technische aanpassingen moeilijk in te schatten.

Sommige gemeenten zijn al uit eigen initiatief bezig met aanpassing om procedures meer inclusief te maken voor meerdere genderbelevingen. Aanschrijfvormen en aanspreekwijzen worden bijvoorbeeld aangepast en geslachtsneutraal gemaakt.

Gemeenten die hier al mee bezig zijn geven aan dat hier minder praktische of financiële gevolgen aanhangen.

Gebruikers met maatschappelijke en publieke taken: middelgrote tot zeer hoge kosten

Binnen deze groep vallen organisaties zoals ziekenhuizen, zorgverleners, pensioenfondsen, verzekeraars, screeningsorganisaties, onderzoeksinstituten enzovoorts. Uit de gevoerde gesprekken kwam er een beperkt aantal inschattingen naar financiële gevolgen van meer O-registraties in de BRP naar voren omdat veel organisaties dit moeilijk vonden in te schatten.

De gebruikers met maatschappelijke en publieke taken zijn divers, ook in de werkzaamheden en daarmee zijn de te verwachten financiële gevolgen ook divers. Ziekenhuizen en zorgverleners geven bijvoorbeeld aan zeer hoge kosten te verwachten bij meer O-registraties. Reden hiervoor is onder andere dat de technische systemen van zorgverleners in deze sector sterk zijn verbonden. Bij meer O-registraties in de BRP moeten vele technische systemen aan worden gepast om de waarde voor het geslacht over te kunnen nemen. De technische aanpassingen die moeten worden gemaakt zullen sectorbreed zijn en er wordt verwacht dat dit in de miljoenen kan lopen (categorie: zeer hoog).

Pensioenfondsen, verzekeraars en onderzoeksinstituten geven aan dat de financiële gevolgen van meer O-registraties in de BRP een gevolg zijn van veranderingen die nodig zijn om te zorgen dat berekeningen, cijfermateriaal en checks op gebruik van zorg correct worden uitgevoerd. De nadruk van de gevolgen lijken volgens deze organisaties voornamelijk praktisch te zijn en er worden weinig tot geen uitspraken gedaan over de verwachte kosten die daar mee zijn gemoeid. Wat sommige organisaties wél aangeven is dat hun systemen al klaar zijn om een O-registratie uit de BRP te verwerken in hun eigen ICT-systemen. Mocht daar nog een waarde voor het geslacht bij komen, dan schat één organisatie in dat de aanpassing van de technische systemen al gauw in de tonnen kan lopen (categorie: hoog).

Uitvoerders openbare orde, veiligheid en handhaving: lage tot hoge kosten

Zoals eerder aangeven vallen organisaties betrokken bij handhaving en veiligheid, zoals politie, BOA's, en AMHK's binnen deze groep. De geïnterviewde partijen die tot deze gebruikersgroep horen, geven aan dat naar hun verwachting de kostengevolgen niet altijd duidelijk zijn, maar waarschijnlijk niet heel hoog zullen zijn. Als men puur kijkt naar het gebruik van het geslachtsgegeven uit de BRP en het gevolg van meer O-registraties, geven sommige gesprekspartners aan dat hun technische systemen al zijn ingericht om onbekende geslachtsvermeldingen te ontvangen. Daarmee wordt verwacht dat de kosten van een technische aanpassing lager uit zullen vallen dan bij organisaties die daar nog niet op zijn ingericht. Een specifieke inschatting van de omvang van de kosten werd niet gemaakt door deze organisaties. Wél geeft een aantal organisaties binnen deze groep aan dat de financiële gevolgen relatief beperkt zouden zijn.

Vanuit praktisch perspectief wordt er door dit soort organisaties gedacht over gevolgen hoe men individuen in interne databases identificeert en opzoekt. Organisaties betrokken bij veiligheid en openbare orde geven aan dat andere zoek- en identificatieprocessen moeten worden ontwikkeld in het geval dat er meer O-registraties komen te staan in de BRP. Dit zijn praktische processen en gevolgen waar naar verwachting weinig kosten aan zijn verbonden. Voor organisaties waar de technische systemen nog niet gereed zijn om een derde waarde van geslacht te

ontvangen en verwerken vanuit de BRP worden hogere kosten verwacht. Factoren die bijdragen aan grotere gevolgen en hogere kosten zijn de complexiteit van de werkzaamheden die worden verricht door een organisatie en de leeftijd en paraatheid van ICT-technische systemen om een O vermelding te kunnen verwerken. Sommige organisaties hebben bijvoorbeeld verschillende soorten werkzaamheden die eigen ICT-omgevingen en -systemen vergen en die gebruikmaken van het geslachtsgegeven in de BRP. In dit soort gevallen zullen organisaties grotere technische en praktische aanpassingen moeten maken om de O-vermelding te kunnen ontvangen, waar kosten in de orde van miljoenen aan zijn verbonden (categorie: zeer hoog).

5 Aanschrijfvormen bij neutrale geslachtsregistratie

5.1 Inleiding

Doel van dit hoofdstuk is om invulling te geven aan onderzoeksvraag 3.b van dit onderzoek naar geslachtsregistraties. Beantwoording van deze onderzoeksvraag geeft een indruk van de mogelijkheden om burgers op een genderneutrale manier aan te schrijven en de mogelijkheden om burgers een keuze te bieden in de gewenste aanschrijfwijze. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de toezegging van de Minister van BZK om de mogelijkheden te onderzoeken om burgers zelf te laten kiezen tussen diverse aanschrijvingsvormen in communicatie die zij van de overheid ontvangen. Deze toezegging maakt deel uit van het kabinetsbeleid ter beperking van onnodige sekseregistratie, zoals uiteengezet in de kamerbrief van de Minister van OCW.⁶⁶

Onderzoeksvraag 3.b kent de volgende deelvragen, waarbij tussen haakjes is aangegeven in welke paragraaf dit aan de orde komt:

Onderzoeksvraag 3.b: opties aanschrijvingskeuze in de BRP:

- i. Welke genderneutrale aanschrijfvormen worden er gebruikt? (paragraaf 5.2)
- ii. Welke mogelijkheden zijn er om de aanschrijvingskeuze van burgers te registreren, in de BRP en buiten de BRP? (paragraaf 5.3)
- iii. Welke maatregelen zijn daarvoor bij RvIG nodig? (paragraaf 5.4)
- iv. Wat is de impact van deze opties op de BRP en gebruikers van de BRP (juridisch, technisch, praktisch, financieel)? (paragraaf 5.5 voor juridische, technische en financiële impact; praktische gevolgen in paragrafen 5.2 en 5.3)

Met betrekking tot deelvraag (ii) is bij de aanvraag van het onderzoek uitdrukkelijk vermeld dat een keuzeoptie in de BRP in elk geval onderdeel moet zijn van de onderzochte opties. Ook moet er bij het onderzoeken van keuzeopties rekening mee worden gehouden dat er een mogelijkheid tot opt-out moet bestaan: de neutrale aanschrijfoptie moet ook open staan voor personen geregistreerd met geslacht M of V, en die niet met de heer of mevrouw aangeschreven wensen te worden.

Dit hoofdstuk bespreekt achtereenvolgens de volgende zaken. Allereerst worden verschillende mogelijkheden voor neutrale aanschrijfvormen besproken. Vervolgens wordt ingegaan op mogelijkheden om burgers te laten kiezen voor een aanschrijfvorm, via de BRP of op een andere manier. Daarna is er aandacht voor vereiste veranderingen bij elk van deze opties. Tot slot worden de gevolgen van die veranderingen besproken, voor zowel RvIG als voor gebruikers van de BRP.

5.2 Mogelijke neutrale aanschrijfvormen

Deze paragraaf bespreekt verschillende mogelijkheden om burgers op een neutrale manier aan te schrijven. Er worden verschillende opties besproken die nu al in gebruik zijn bij organisaties, of die in gesprekken genoemd werden als mogelijkheid om personen in de toekomst neutraal te gaan aanschrijven. Daarbij is ook aandacht voor de mening van burgers en aanschrijvende organisaties over diverse aanschrijfvormen en voor de voor- en nadelen van de genoemde aanschrijfopties.

⁶⁶ Kamerstukken II 2018–2019, 30 420, nr. 302.

Aanschrijfopties

In gesprekken met stakeholders zijn verschillende aanschrijfopties genoemd om mensen genderneutraal aan te schrijven. De meest genoemde opties zijn als volgt:

- De combinatie van voorletter(s) en achternaam kan worden gebruikt in de aanschrijving als het niet duidelijk is of iemand als man, vrouw, of anders benaderd wil worden. Externe gebruikers, maar ook gemeenten, geven aan dat zij dit als een logische optie zien om neutraal aan te schrijven. De aanschrijfvorm zou dan bijvoorbeeld worden: "Geachte L. de Jong" of "Beste F. Jansen". Een praktisch probleem is dat voorletters afgeleid worden van officiële voornamen, die niet altijd overeenkomen met de gebruikte roepnaam. Daardoor kan zich het probleem voordoen, dat burgers zich niet herkennen in de gebruikte voorletter(s).
- Een alternatief is om mensen aan te schrijven met hun voornaam en achternaam, bijvoorbeeld "Geachte Laura de Jong" of "Beste Frank Jansen". Een praktische observatie van sommige gesprekspartners is dat de gebruikte roepnaam nogal kan verschillen van de geregistreerde (eerste) voornaam. Sommige mensen hebben meerdere voornamen, waarvan één als roepnaam wordt gebruikt (niet altijd de eerste voornaam). In sommige gevallen is de roepnaam een afgeleide van een officiële voornaam, of staat de roepnaam zelfs helemaal los van de officiële voornamen. De roepnaam staat niet geregistreerd in de BRP.
- Een derde neutrale aanschrijfoptie is om mensen aan te schrijven met een term die de relatie met die persoon beschrijft. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in sommige gemeenten, die aangeven burgers aan te schrijven met termen als "beste klant", "beste bewoners" of "beste Amsterdammers". Een bekend voorbeeld hiervan is de NS, die omroepberichten begint met "beste reizigers".

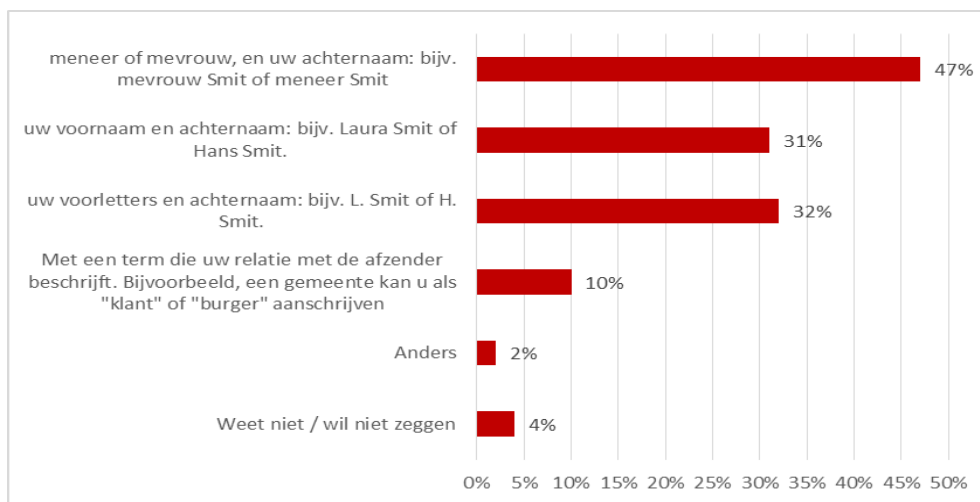
Beleving van neutrale aanschrijfvormen

Veel organisaties geven aan bovengenoemde neutrale aanschrijfopties te ervaren als onpersoonlijk en niet klantvriendelijk. Enkele organisaties die al gebruikmaken van neutrale aanschrijfvormen, melden dat zij geregeld klachten ontvangen van mensen die graag als man of vrouw willen worden aangeschreven. Veel organisaties zijn het erover eens dat de burgers idealiter zelf moeten kunnen kiezen of zij als mannelijk, vrouwelijk, of anders worden aangeschreven. Burgers moeten zelf aan kunnen geven of zij behoefte hebben aan een neutrale aanschrijfvorm.

In de online enquête onder burgers is ook gevraagd naar de aanschrijfvormen die zij prettig vinden. Figuur 3 geeft een overzicht van de gegeven antwoorden.

Respondenten konden meer dan één antwoord aanvinken.

Figuur 3 Geslachtsgegevens uit het bevolkingsregister worden ook gebruikt voor communicatie. Zo kunnen overheidsinstellingen en andere organisaties u zo goed mogelijk aanschrijven. De meeste kiezen hierbij voor "meneer" of "mevrouw". Naast deze aanschrijfvormen wordt hier kort gevraagd naar welke andere aanschrijfvormen u gepast vindt in de communicatie met de overheid en partijen betrokken bij de vervulling van publieke taken (zoals bijvoorbeeld, het UWV of de Belastingdienst). Welke aanschrijfvormen hebben uw voorkeur? (Er zijn meerdere antwoorden mogelijk). Selecteer de opties die u het meeste aanspreken.



Een groot deel van de respondenten geeft aan zich prettig te voelen bij een specifiek mannelijke of vrouwelijke aanschrijfvorm. Daarnaast zijn ook de opties "voornaam en achternaam" en "voorletters en achternaam" regelmatig aangevinkt.

Een kleiner deel geeft aan een neutrale term die de relatie met de afzender beschrijft prettig te vinden. Als commentaar bij deze optie wordt gemeld dat een dergelijke aanschrijfvorm het lastig maakt om vast te stellen of een bericht persoonlijk aan iemand is gericht. Het onderscheid met reclame/spam zou daardoor minder duidelijk worden.

In de categorie "anders" geeft een klein aantal respondenten aan graag alleen met de voornaam te willen worden aangeschreven.

5.3 Mogelijkheden om gewenste aanschrijfvorm te registreren

Tijdens de gevoerde gesprekken komen uiteenlopende inzichten naar voren in verband met nieuwe opties voor aanschrijfvormen voor overheidscommunicatie met burgers.

Allereerst is niet iedereen het ermee eens dat beleid voor een aanschrijfvorm noodzakelijk op centraal niveau, door de rijksoverheid moet worden geregeld. Gemeenten hechten waarde aan hun autonomie om zelf invulling te geven aan nieuwe, inclusievere aanschrijfvormen. Sommige gemeenten zijn hier ook al mee bezig (Amsterdam, Utrecht, en Nijmegen bijvoorbeeld). Andere gemeenten zijn gemiddeld traditioneler, en geven daardoor misschien minder graag invulling aan een genderneutrale aanschrijfvorm. Hierdoor bestaat de kans dat de aanschrijvingswijze van burgers door verschillende overheden erg uiteen gaat lopen. Daarnaast vragen sommige gesprekspartners zich af of het de taak is van de Rijksoverheid te bepalen hoe mensen aangeschreven kunnen worden.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de burgers idealiter zelf moet kunnen kiezen of zij als mannelijk, vrouwelijk, of anders worden aangeschreven. Burgers moeten het zelf aan kunnen geven als zij behoefte voelen voor een neutrale aanschrijfvorm.

Opties om gewenste aanschrijfvorm vast te leggen

Er lijken verschillende mogelijkheden te zijn om de gewenste aanschrijfvorm vast te leggen. Hieronder worden drie varianten besproken.

1. Burgers kunnen de gewenste aanschrijfkeuze doorgeven via de BRP.

In deze optie wordt er in de BRP een mogelijkheid gecreëerd om de gewenste aanschrijfvorm te registreren. De gewenste aanschrijfvorm wordt dan met andere gegevens vanuit de BRP doorgegeven aan gebruikers. Bij deze variant dient aandacht te zijn voor de volgende aspecten:

- Op dit moment bestaat er in het Logisch Ontwerp nog geen veld voor aanschrijfkeuze naar geslacht. Dit betekent dat het LO hierop aangepast moet worden. Ook de systemen van gebruikers zullen geschikt gemaakt moeten worden voor ontvangst van dit persoonsgegevens. De technische en financiële impact van deze wijziging worden nader toegelicht in paragraaf 5.5.
- Niet alle burgers zullen (direct) hun aanschrijfkeuze doorgeven. Er dient een keuze gemaakt te worden wat de standaardwaarde wordt op het moment dat er geen aanschrijfkeuze is doorgegeven. De aanschrijfvorm in de BRP kan automatisch het geregistreerde geslacht volgen, tenzij burgers iets anders doorgeven (opt-out). Alternatief is dat er gekozen wordt om alle burgers in beginsel neutraal aan te schrijven, tenzij zij expliciet hebben aangegeven een mannelijke of vrouwelijke aanschrijfvorm te wensen.
- Er dient een keuze gemaakt te worden in welke vorm de gewenste aanschrijfvorm geregistreerd wordt. Er kan gekozen worden voor een optie waarin alleen geregistreerd wordt of een persoon een mannelijke, vrouwelijke of neutrale aanschrijfvorm wenst. De exacte invulling van deze aanschrijfvorm ligt dan bij de afzonderlijke gebruikers. Dit sluit aan bij de praktijk dat gebruikers bij het gebruik van BRP-gegevens hun eigen interpretatie ervan kunnen hanteren. Alternatief is dat in de BRP verschillende varianten van neutrale aanschrijfvormen geformuleerd worden waaruit burgers kunnen kiezen. In dat geval is het aantal mogelijke waarden dat in de BRP geregistreerd moet kunnen worden groter en verdwijnt de vrijheid van gebruikers om een eigen invulling aan de neutrale aanschrijfkeuze te geven.

2. Burger geeft aanschrijfkeuze door per organisatie

Een alternatief is om de verantwoordelijkheid voor de registratie van de gewenste aanschrijfvorm bij organisaties zelf te leggen. Dit komt tegemoet aan de autonomie van organisaties en voorkomt ook dat er aanpassingen in het ontwerp van de BRP moeten plaatsvinden. Wel zullen organisaties die besluiten de aanschrijfkeuze te registreren daar hun eigen systemen voor moeten aanpassen.

Consequentie van deze registratie-optie is dat de burger bij meerdere organisaties moet doorgeven welke aanschrijfvorm gewenst is. Zowel voor de burger als voor de betreffende organisaties levert dit extra werk op. Indien elke organisatie een eigen registratie van aanschrijfvormen gaat bijhouden, of juist besluit om geen keuze te bieden in aanschrijfvorm, kan dit bovendien leiden tot verwarring bij burgers die op verschillende manieren aangeschreven worden.

3. Organisaties bepalen aanschrijfvormen zelf

In deze variant bepalen organisaties zelf of en hoe zij gewenste aanschrijfvormen registreren. De Rijksoverheid kan eventueel richtlijnen of een handreiking beschikbaar stellen, vergelijkbaar met de "Regenboog taaltips" die de gemeente Amsterdam al

hanteert.⁶⁷ De Minister van OCW heeft aangekondigd een dergelijke handreiking te laten opstellen.⁶⁸

5.4 Benodigde maatregelen bij RvIG bij veranderde aanschrijvingskeuze

In paragraaf 5.3 genoemde opties 2 en 3 betreffen registratie van aanschrijfvormen per organisatie. In deze scenario's hoeft er geen wijziging van de BRP plaats te vinden en zijn er geen maatregelen van RvIG vereist. Bij optie 1 is dat wel het geval. De benodigde maatregelen bij RvIG indien gekozen wordt voor deze optie, het registreren van aanschrijfkeuzes in de BRP, komen hierna aan bod.

Juridisch

De gewenste aanschrijfvorm behoort op dit moment niet tot de gegevens die in de BRP geregistreerd worden, dit gegeven is dan ook niet als zodanig opgenomen in de persoonslijst. In artikel 2.7 & 2.69 lid 1 Wet BRP is de aanschrijfvorm nu niet als een gegeven opgenomen. Om dat mogelijk te maken zal de Wet BRP moeten worden aangepast.

In de bestaande autorisatiebesluiten komt het nieuwe gegeven "aanschrijfkeuze geslacht" nog niet voor. Om dit gegeven aan gebruikers te kunnen doorgeven, zullen dus de autorisatiebesluiten van de betreffende gebruikers moeten worden aangepast. Het aanpassen van ruim 1000 autorisatiebesluiten zal een zeer hoge impact hebben.

Technisch

Het Logisch Ontwerp van de BRP moet worden aangepast om het persoonsgegeven gewenste aanschrijfvorm te kunnen vastleggen. Dit gaat gepaard met review rondes met de betrokken gebruikers.

Praktisch

De toevoeging van een nieuw gegeven aan het Logisch Ontwerp betekent ook dat er uitvoeringsprocedures voor het bijhouden van dit nieuwe gegeven opgesteld moeten worden. Hiervoor moet overleg plaatsvinden met gemeenten.

Financieel

De toevoeging van een extra gegeven aan het Logisch Ontwerp is voor RvIG zelf niet heel erg complex. De financiële impact hiervan zal niet hoog zijn. Financiële impact ontstaat wel door de vereiste aanpassing van ruim 1000 autorisatiebesluiten. Deze impact kan zeer hoog zijn en tot in de vele miljoenen euro's lopen, een hoge tot zeer hoge orde van kosten (conform tabel 1 uit paragraaf 1.3). Het betreft voornamelijk eenmalige aanpassingskosten.

Hoge tot zeer hoge financiële impact ontstaat ook bij gebruikers, die alle systemen moeten aanpassen om een nieuw gegeven uit de BRP te kunnen ontvangen en verwerken. Paragraaf 5.5 gaat nader in op de gevolgen bij gebruikers.

⁶⁷ https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/835446/regenboogtips_2018_03.pdf.

⁶⁸ Kamerstukken II 2018–2019, 30 420, nr. 302.

5.5 Resumé praktische, juridische en technische gevolgen en financiële uitwerking daarvan

Voor toelichting op de huidige architectuur en plaats van de BRP in gegevensadministratie rondom de geslachtsregistratie zie hoofdstuk 2.5. Hierin is geduid wat het proces van vastlegging en gebruik van kenmerken is.

De vastlegging van de voorkeur voor de aanschrijfvorm op basis van de nu bestaande waarden voor geslacht bestaat niet. Dit is echter wel een zeer flexibele oplossing die het meest tegemoetkomt aan de eventuele wensen van personen. Omdat er een veelheid aan gebruikers van de BRP bestaat zal de invoering wel een goede coördinatie moeten kennen. Er zal anders een duale fase ontstaan zolang niet alle gebruikers de nieuwe waarden correct kunnen verwerken. Dit leidt tot onbegrip bij aangeschreven personen.

Gevolgen vastleggen aanschrijfvorm in BRP

Bij het in kaart brengen van de technische consequenties kijken wij naar twee varianten om de aanschrijfvorm in de BRP te registreren:

1. Er kan gekozen worden voor een optie waarin alleen geregistreerd wordt of een persoon een mannelijke, vrouwelijke of neutrale aanschrijfvorm wenst. De exacte invulling van deze aanschrijfvorm ligt dan bij de afzonderlijke gebruikers. Dit sluit aan bij de praktijk dat gebruikers bij het gebruik van BRP-gegevens hun eigen interpretatie ervan kunnen hanteren.
2. Alternatief is dat in de BRP verschillende varianten van neutrale aanschrijfvormen geformuleerd worden waaruit burgers kunnen kiezen. In dat geval is het aantal mogelijke waarden dat in de BRP geregistreerd moet kunnen worden groter en vermindert de vrijheid van gebruikers om een eigen invulling aan de neutrale aanschrijfkeuze te geven.

Bij de eerste hiervoor genoemde vorm zijn er de volgende gevolgen:

- Het Logisch ontwerp moet worden aangepast om de gekozen aanschrijfvorm vast te kunnen leggen. Dit gaat gepaard met reviewrondes met de betrokken gebruikers.
- De registrerende partijen, gemeenten waartoe een persoon behoort, zullen een nieuw proces moeten ontwikkelen om de keuze van burgers te verwerken.
- De bestaande koppelvlakken moeten worden aangepast om dit nieuwe veld mee te kunnen nemen in hun informatie-uitwisseling.
- BRP-gebruikers kunnen niet meer uitgaan van een default omgangsvorm. Voor elk proces dat gebruikmaakt van het geslachtsgegeven moet de administratie geraadpleegd worden. Dit kunnen meerdere systemen zijn. Bij geïnterviewden kwam dit ook naar voren.
- Voor de verschillende systemen en processen die interactie met de persoon hebben zullen, voor elke waarde van het kenmerk geslacht, de bijbehorende templates ontwikkeld moeten worden.

Bij de tweede vorm 'vastleggen van verschillende neutrale aanschrijfvormen' komt daar nog bij het vaststellen van afspraken met gebruikers om te bepalen hoe en welke aanschrijfvorm(en) er wordt/worden toegevoegd.

Om vervolgens gebruik te kunnen maken van de geregistreeerde aanschrijvingskeuze, zullen de interne processen moeten worden aangepast. In het geval de aanschrijving automatisch gegenereerd wordt in een brieftemplate, zal dit moeten worden gekoppeld aan de aanschrijvingskeuze die geregistreerd staat. Voor elke automatisch gegenereerde briefsoort dient dit apart aangepast te worden. Processen waarbij handmatig brieven worden opgesteld zullen moeten worden aangepast om de

geregistreerde aanschrijvingskeuze mee te nemen. De exacte impact hiervan is afhankelijk van het aantal gebruikte briefsoorten in een organisatie.

Hiervoor genoemde wijzigingen hebben een impact die als 'zeer hoog' wordt gekwalificeerd (zie hoofdstuk 2.5 voor nadere duiding impactbepaling). Het verschil tussen bestaande waarden 'M/V/O' gebruiken en specifieke neutrale aanschrijfvormen toevoegen is dat deze moeten worden afgestemd met betrokken gebruikers en vertaald moeten worden in extra requirements.

Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van registratie van de aanschrijfkeuze van burgers vloeien voor gebruikers hoofdzakelijk voort uit de vereiste technische maatregelen. De systemen van gebruikers dienen aangepast te worden om de aanschrijvingskeuze te kunnen registreren. De financiële gevolgen zullen per organisatie tonnen euro's tot vele miljoenen euro's bedragen ofwel een hoge tot zeer hoge orde van kosten (conform tabel 1 uit paragraaf 1.3). Het betreft vrijwel uitsluitend eenmalige aanpassingskosten.

Alle organisaties die voor het bepalen van aanschrijfvormen gebruikmaken van de BRP-registratie zullen met deze financiële gevolgen te maken krijgen⁶⁹. De financiële gevolgen worden met name bepaald door de volgende factoren:

1. **De technische systemen van gebruikers moeten aangepast worden om een nieuw kenmerk te kunnen ontvangen.** De voorkeur voor de aanschrijfvorm wordt op dit moment niet geregistreerd in de BRP. Dit gegeven moet dus worden toegevoegd aan het Logisch Ontwerp. Gebruikers moeten vervolgens hun systemen aanpassen zodat dit nieuwe gegeven verwerkt kan worden. De introductie van een nieuw gegeven in het systeem van een gebruiker en alle daaraan gekoppelde systemen is een technisch ingrijpende stap. De orde van grootte van de kosten voor een gebruiker varieert. Afhankelijk van het ICT-landschap bij een gebruiker zijn deze kosten hoog tot zeer hoog.
2. **Gebruik van de gekozen aanschrijfvorm in communicatie.** Organisaties werken veelal met standaardbriefsoorten, die automatisch gegenereerd worden in een bepaalde situatie. Onderdeel hiervan is dat de brieftemplate automatisch de juiste aanschrijfwijze kiest op basis van de geregistreerde gegevens (op dit moment gebeurt dat meestal op basis van het geregistreerde geslacht). Op het moment dat er een nieuw gegeven 'aanschrijfkeuze' geregistreerd wordt, zullen alle briefsoorten stuk voor stuk moeten worden aangepast om gebruik te maken van dit nieuwe gegeven. De financiële impact hiervan varieert, afhankelijk van het aantal briefsoorten dat een organisatie hanteert, van laag/middel tot hoog (in het geval van honderden briefsoorten).

⁶⁹ Daarom onderscheiden wij hier geen vierdeling van type organisaties, zoals in paragraaf 4.6 wel is gemaakt.

6 Weglaten van geslachtsvermelding op de identiteitskaart

6.1 Inleiding

Doel van dit hoofdstuk is om invulling te geven aan onderzoeksvraag 2 van dit onderzoek naar geslachtsregistratie. Beantwoording van deze onderzoeksvraag geeft de impact van de gevolgen weer van het weglaten van de geslachtsvermelding op paspoorten en identiteitskaarten. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van de leden Den Boer en Bergkamp.

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Onderzoeksvraag 2: *Wat zijn de juridische, financiële en technische kansen en belemmeringen voor het weglaten van de geslachtsvermelding op paspoorten en identiteitskaarten?*

Dit hoofdstuk gaat verder met een beschrijving van de nationale en internationale afspraken en richtlijnen met betrekking tot registratie van het geslacht op paspoorten en identiteitskaarten. Vervolgens worden de gevolgen van het weglaten van de geslachtsvermelding besproken. Eerst worden de praktische gevolgen besproken, voor organisaties die gebruikmaken van de identiteitskaart, voor het ontwerp van de kaart en voor burgers. Vervolgens komen de juridische en ICT-technische gevolgen aan bod. Het hoofdstuk sluit af met een analyse van deze gevolgen.

Weglaten geslachtsgegevens

Onderzoeksvraag 2 richt zich op de praktische, juridische en technische gevolgen van het weglaten van het geslachtsgegeven op paspoorten en identiteitskaarten. Onder 'weglaten' verstaan we in het onderzoek dat het geslacht niet meer zichtbaar is op het document en in de Machine Readable Zone en ook niet waarneembaar is via de chip.

Op grond van de EU Verordening 2252/2004 is het in Nederland niet mogelijk om het geslachtsgegeven weg te laten op het paspoort, voor een nadere toelichting zie paragraaf 6.4. De beantwoording van onderzoeksvraag 2 richt zich hierna daarom voornamelijk op de gevolgen van het weglaten van het geslachtsgegeven op de identiteitskaart.

6.2 Kader geslachtsvermelding op identiteitsbewijzen

Op paspoorten en identiteitskaarten wordt het geslacht vermeld. De Nederlandse regels voor vermelding van het gegeven geslacht in het paspoort en de identiteitskaart zijn in overeenstemming met de standaarden van de International Civil Aviation Organisation (ICAO).⁷⁰ Voor Nederland zijn deze standaarden bindend wat betreft het reisdocument, omdat in artikel 1, eerste lid, van Verordening (EU), nr 2252/2004 is vastgelegd dat EU-paspoorten dienen te voldoen aan deze richtlijnen. In de richtlijnen wordt geslacht aangemerkt als één van de verplicht op te nemen gegevens in wederzijds te erkennen reisdocumenten. Er zijn drie mogelijkheden om het geslacht in het paspoort te vermelden te weten: M (male), F (female) of X (unspecified). Voor identiteitskaarten heeft de EU onlangs besloten dat vermelding van het geslacht optioneel is, maar als dit wel wordt opgenomen dat in M, F of X is.⁷¹

⁷⁰ ICAO document 9303.

⁷¹ Verordening (EU) 2019/1157.

Uitgangspunt bij Nederlandse paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten is dat het geslacht wordt vermeld zoals dat is geregistreerd in de BRP en conform artikel 23 Paspoortuitvoeringsregeling. Indien een persoon zijn geslacht en/of voornaam laat wijzigen heeft dit gevolgen voor het reisdocument; dat vervalt van rechtswege.

6.3 Praktische gevolgen

Deze paragraaf bespreekt de praktische gevolgen van het weglaten van geslachtsvermelding van identiteitskaarten. Achtereenvolgens worden de gevolgen besproken voor organisaties die gebruikmaken van identiteitskaarten, voor het ontwerp van de identiteitskaart en tot slot komen de praktische gevolgen voor burgers aan bod.

Gevolgen voor organisaties in relatie tot de identiteitskaart

Artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht definieert zowel paspoort, identiteitskaart en rijbewijs als geldig identificatiebewijs.⁷² In veel gevallen kan het rijbewijs ook dienen als geldig identiteitsbewijs, er bestaan echter situaties waarin dit niet geldt.

Zoals eerdergenoemd zal in gevallen waarin de identiteitskaart gebruikt wordt ter identificatie waar ook het rijbewijs als identificatiemiddel is toegestaan, gelden dat het weglaten van het geslachtsgegeven geen verschil zal maken voor het gebruik van de identiteitskaart. Op het rijbewijs staat immers het geslacht niet vermeld. Ook voor elke andere vorm van gebruik van de identiteitskaart waarvoor ook het rijbewijs voldoet, geldt dat het weglaten van het geslacht geen invloed zal hebben.

In sommige gevallen is het niet mogelijk om een rijbewijs als identiteitsbewijs te gebruiken, omdat het rijbewijs geen nationaliteit en verblijfsstatus vermeldt. Dit is het geval bij bepaalde gemeentelijke taken en bij de wettelijk plicht van werkgevers om de identiteit van nieuwe medewerkers te verifiëren (de "verificatieplicht"). In deze gevallen is een identiteitskaart of paspoort vereist voor identificatie. Betrokken partijen geven echter aan dat het vermelde geslacht hierbij geen bepalende rol speelt. Weglating van geslachtsvermelding zal de mogelijkheid tot identificatie met een identiteitskaart niet beïnvloeden, melden deze partijen.

Een ander terrein waar de identiteitskaart een grote rol speelt, is de handhaving en opsporing. Als de politie of marechaussee iemand wil fouilleren, bepaalt het geslacht van de verdachte of de fouillering door een man of een vrouw gedaan wordt. Over het algemeen kan men daarvan op basis van eigen waarneming een goede inschatting maken, eventueel ook in gesprek met een verdachte. Bovendien geeft de politie aan dat het geslacht niet zichtbaar vermeld hoeft te worden op de identiteitskaart, omdat zij in het bezit zijn van apparatuur die de identiteitskaart scant en daarmee direct gegevens uit de BRP kan halen. De politie heeft dus meer informatie tot zijn beschikking dan de identiteitskaart vermeldt.

De marechaussee controleert grenspassages, waarbij reizigers een paspoort of identiteitskaart moeten tonen. Ook de marechaussee maakt daarbij gebruik van scanners, die de identiteitskaart koppelen aan informatie uit de BRP en andere databases. Het weglaten van de geslachtsvermelding zou wel kunnen betekenen dat de scanners en/of achterliggende software hierop aangepast moeten worden, omdat

⁷² Hoewel het rijbewijs met een ander doel is uitgegeven (als bewijs van rijbevoegdheid), kan het dus in sommige situaties dezelfde identificatiefunctie vervullen als het paspoort en de identiteitskaart. Dit is van belang, omdat op het rijbewijs geen geslacht vermeld staat. Daarmee kan gesteld worden dat in dergelijke situaties het weglaten van geslachtsvermelding geen nadelig effect zal hebben.

de waarde in het veld geslacht in de Machine Readable Zone verandert. De mogelijke technische gevolgen worden nader besproken in paragraaf 6.5.

De praktische gevolgen voor organisaties die gebruikmaken van de identiteitskaart blijven daarmee beperkt tot training en instructie van medewerkers. De identiteitskaart is ontworpen met bepaalde echtheidskenmerken, aan de hand waarvan zonder hulpmiddelen te controleren is of een kaart echt is. Dit zijn bijvoorbeeld reliëf, kinegram, schaduwwatermerk en ImagePerf. Een nieuw ontwerp kan betekenen dat de echtheidskenmerken op een andere manier in de kaart verwerkt moeten worden. Medewerkers moeten daarover geïnstrueerd worden. Ook moeten zij ingelicht worden over het feit dat identificatie van personen plaatsvindt door middel van een identiteitskaart waarop geen geslacht meer vermeld staat.

Daarnaast zal de Nederlandse overheid buitenlandse overheden moeten informeren over deze eventuele wijziging. Indien niet bekend is dat op de kaart geen geslacht meer vermeld staat, kan bij controle de conclusie worden getrokken dat het document niet geldig is. Dit geldt voor elke aanpassing van het document.

Gemeenten geven aan dat het geslacht één van de identificerende gegevens is die gebruikt wordt bij het vaststellen van de identiteit. Men geeft aan dat het risico van een verkeerde uitreiking van identiteitskaarten of paspoorten marginaal toeneemt, maar dat dit niet onoverkomelijk is omdat er voldoende andere identificerende kenmerken resteren.

Gevolgen voor het ontwerp van de identiteitskaart

Als het geslacht weg wordt gehaald, moet er een nieuw ontwerp komen voor de identiteitskaart. Bij het maken van een nieuw ontwerp moet een ontwerpteam worden ingezet, en de haalbaarheid van het maken van de ontworpen kaart moet worden gecheckt alvorens deze de bestaande identiteitskaart kan vervangen.

Het totale ontwerpproces kan één tot anderhalf jaar duren. De financiële impact van de benodigde menskracht in die anderhalf jaar is potentieel zeer hoog. In 2021 wordt een nieuw ontwerp van de identiteitskaart geïntroduceerd, om te voldoen aan de eisen in de nieuwe Europese Verordening.⁷³ De kosten van het weglaten van geslachtsvermelding kunnen enigszins beperkt worden als de wijzigingen tegelijk met de geplande wijziging in 2021 worden doorgevoerd. Door twee wijzigingen tegelijk door te voeren zouden kosten bespaard kunnen worden.

Gevolgen voor burgers

De identiteitskaart kan gebruikt worden voor reizen binnen een groot deel van Europa. Bij het weglaten van het geslacht zou in overweging genomen kunnen worden wat de gevolgen voor burgers zijn bij het reizen naar een ander Europees land, waar men wellicht niet bekend is met identiteitskaarten die geen geslacht vermelden.

In de Europese Verordening met betrekking tot identiteitskaarten is expliciet vermeld dat lidstaten vrij zijn in het al dan niet opnemen van geslacht op de identiteitskaart. Verwacht mag dus worden dat EU-lidstaten bekend zijn met de mogelijkheid van een identiteitskaart zonder geslachtsvermelding. In Europa heeft Duitsland al een identiteitskaart in gebruik waarop het geslacht niet vermeld staat. Weglaten van het geslacht op de Nederlandse identiteitskaart zou dus niet uniek zijn in Europa.

⁷³ Verordening (EU) 2019/1157.

Het weglaten van het geslacht zou voor sommige personen positief kunnen zijn. Voor personen van wie het uiterlijk niet overeenkomt met het geslacht op de identiteitskaart, kan dit bij identificatie leiden tot verwarring, gênante situaties of extra controles. Hetzelfde kan gezegd worden van personen met een X op de identiteitskaart.⁷⁴ Voor deze groepen kan het weglaten van het geslacht dus een duidelijk positief effect hebben.

6.4 Juridische gevolgen

Vermelding geslacht op paspoort

Op grond van artikel 3 lid 1 van de Paspoortwet bevat elk reisdocument het geslachtsgegeven. Bij paspoorten en identiteitskaarten geldt dat het geslacht wordt vermeld zoals dat is geregistreerd in de BRP, conform artikel 23 lid 2 Paspoortuitvoeringsregeling Nederland. Dit betekent dat het geslacht zoals vermeld staat op de geboorteakte ook doorwerkt naar de vermelding van het geslacht op het paspoort en de identiteitskaart. Op grond van artikel 23 Paspoortuitvoeringsregeling moet in de aanvraag voor een paspoort of identiteitskaart het geslacht eveneens worden vermeld.

Vermelding geslacht op identiteitskaart

Voor wat betreft de identiteitskaart is er een andere EU-verordening van toepassing.⁷⁵ Nederland heeft er bij de onderhandelingen op aangedrongen de zichtbare vermelding van het geslacht op de identiteitskaart optioneel te maken, zodat lidstaten hier zelf over kunnen besluiten.⁷⁶ Hiermee wordt dus deels, in overeenstemming met de EU-verordening, afgeweken van de ICAO-richtlijn. Het tekstvoorstel is aangenomen. In overweging 24 en artikel 3 van de verordening is nu opgenomen dat lidstaten zelf kunnen besluiten of ze het geslacht willen vermelden of niet. Indien een lidstaat besluit het geslacht te vermelden dan moeten de specificaties van ICAO-document 9303 "F", "M" of "X" worden gebruikt, of de corresponderende letters in de taal of talen van die lidstaat. Dit geldt dus niet voor het Nederlands paspoort, waarvoor de ICAO-richtlijn al eerder in Europese wetgeving is vastgelegd.⁷⁷ Hierdoor is vermelding van geslacht op paspoorten verplicht.

Juridische gevolgen weglaten geslachtsvermelding

Nederland kan er dus voor kiezen om het geslacht niet te vermelden op de identiteitskaart. Echter om dit mogelijk te maken dienen de Paspoortwet en de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland te worden aangepast. Dit omdat, zoals bovenstaand aangegeven, in zowel de Paspoortwet als in de Paspoortuitvoeringsregeling staat aangegeven dat het geslacht moet worden vermeld.

Door bepaalde wijzigingen van gegevens in de BRP, vervalt een paspoort of identiteitsbewijs dat aan deze persoon is uitgegeven van rechtswege, op grond van artikel 47 Paspoortwet. Het gaat om wijzigingen in de geslachtsnaam, de voornamen, de geboortedatum of het geslacht van de houder. Het Basisregister Reisdocumenten

⁷⁴ M. van den Brink & J. Tigchelaar, M/V en verder, seksregistratie door de overheid en juridische positie van transgenders, 2014, pagina 56-57.

⁷⁵ Verordening (EU), nr. 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.

⁷⁶ Kamerstukken II 2018-2019, nr. 1255 (antwoorden van Staatssecretaris Knops (BZK), mede namens de Minister voor Rechtsbescherming op vragen van de leden Den Boer en Bergkamp (beiden D66) over het bericht «Geen M of V, maar X: voor het eerst paspoort veranderd in genderneutraal» ingezonden 7 november 2018. Kamerstukken II 2018-2019, nr. 1630 (antwoorden van Staatssecretaris Knops (BZK) op vragen van leden Den Boer en Bergkamp (beiden D66) aan de Staatssecretaris van BZK over bericht «Geen M of V, maar X: voor het eerst paspoort veranderd in genderneutraal» (ingezonden 22 januari 2019).

⁷⁷ ICAO Doc 9303 Machine Readable Travel Documents.

bevat, op grond van artikel 47 Paspoortwet, paspoorten en identiteitsbewijzen die niet meer in omloop mogen zijn omdat ze van rechtswege zijn vervallen. Er wordt een automatisch bericht verzonden naar het Basisregister Reisdocumenten. De al uitgegeven reisdocumenten van de persoon worden dan in het Basisregister geregistreerd. De betrokkene moet daarover zo snel mogelijk worden geïnformeerd, zodat het paspoort of identiteitskaart kan worden ingenomen.

6.5 ICT-technische gevolgen

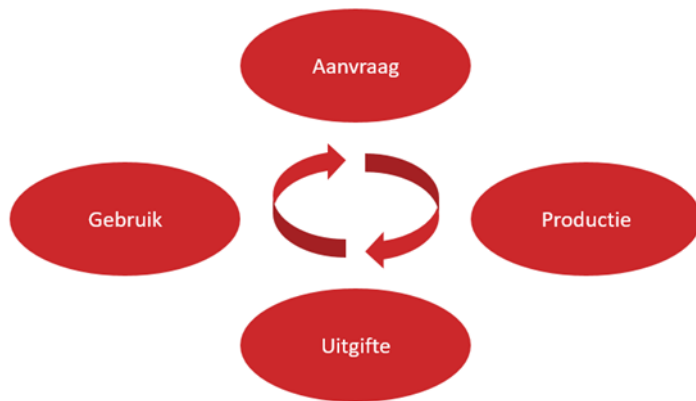
De identificatie- en reisdocumentenketen kent een aantal stappen met daarin elk hun eigen spelers. De aanvraag vindt plaats bij de gemeente, grensgemeente of ambassade. In het geval van een gemeente staat de aanvragende persoon daar ook ingeschreven. Het aanvraag- en productieproces moet verder onderzocht worden op eventuele gevolgen van het weglaten van het geslacht op de identiteitskaart. Het gebruik van identiteits- en reisdocumenten wordt door de eigenaar gedaan als deze zich moet identificeren. Bijvoorbeeld bij de politie, marechaussee, stemlokaal, toegangsverleners in de private markt en overige situaties waar het identificeren noodzakelijk is. Soms worden daarbij systemen ingezet voor het uitlezen van de Machine Readable Zone (MRZ, dit zijn de drie regels onderaan de achterkant van de ID-kaart, zie figuur 4) en voor het uitlezen van de chip in het document. Dit kan worden gedaan door specifieke hardware van bijvoorbeeld de politie of bij de gemeente, maar ook middels een RFID-antenne die op diverse smartphones beschikbaar is. Er zijn daar diverse apps voor op de markt.

Figuur 4 Machine Readable Zone op een Nederlandse identiteitskaart



Ook kunnen gegevens via de MRZ geautomatiseerd worden uitgelezen via een optische lezer, bijvoorbeeld bij de grenscontrole. Dit device leest de gegevens uit en bepaalt op basis van een controleberekening of de gelezen velden correct zijn weergegeven. Dit geldt overigens niet voor alle velden die gelezen worden.

Figuur 5 De reisdocumentenketen



Het uitlezen van de MRZ en chip wordt in diverse contexten gedaan en er zijn dan ook diverse partijen en systemen betrokken. De verwerking van informatie geschiedt dan ook via open standaarden die door ICAO bepaald worden. Het afwijken van deze standaard, bijvoorbeeld door het weglaten van het geslacht op de identiteitskaart, zal een vergrote impact kunnen hebben door de veelheid aan spelers en systemen in de keten. Om dit in goede banen te leiden is veel coördinatie en bijbehorend testwerk noodzakelijk.

Technische gevolgen voor aanvraag, productie en uitgifte

Voor de betrokken partijen rond de uitgifte van identiteitskaarten geldt dat het weglaten van het geslacht op de identiteitskaart enkele aanpassingen vereist. Allereerst zal niet langer het geslacht aangeleverd moeten worden aan de producent. Dit vereist aanpassingen van de Aanvraagapparatuur (Aanvraagstation (AS) en het Reisdocumenten Aanvraag en Afgifte Station (RAAS)) Ook dient de producent een nieuw ontwerp te introduceren waarop het geslacht niet langer wordt opgenomen. De introductie van een nieuw ontwerp omvat ook diverse kwaliteitstesten. Voor aanvraag, vervanging en productie is de verwachte ICT-impact hoog. Dit komt door de veelheid van betrokken systemen die aangepast moeten worden en de bijbehorende coördinatie en voortvloeiend testwerk.

Gemeenten verwerken aanvragen van identiteitskaarten. Het bij aanvraag gebruikte template moet worden aangepast, zodat daar geen geslacht meer hoeft te worden ingevuld. Deze ICT-impact wordt als laag ingeschat.

Technische gevolgen voor gebruikers

Voor de gebruikers van de identiteitskaart is de verwachte ICT-impact laag. Systemen betrokken bij de uitlezing van de identiteitskaart, MRZ en chip uitlezers, met bijbehorende toepassingen en smartphone apps zullen met relatief weinig ICT-inspanning kunnen worden aangepast. De programmatuur in de MRZ-lezers zijn niet afhankelijk van het ontbreken van het geslachtsgegeven waardoor aanpassing en onderhoud niet noodzakelijk is. Dit geldt ook voor de RFID-lezer op een telefoon, het ontbreken van de geslachtsvermelding is niet verstorend voor de werking.

Voor organisaties met een maatschappelijke taak is de ICT-impact voor het weglaten van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart laag. Zij betrekken de voor hun relevante gegevens vanuit de BRP.

Voor een meer uitputtende analyse is nader onderzoek nodig van de volledige keten en al haar systemen actief bij het aanvragen, vervangen en gebruik van de identiteitskaart.

6.6 Resumé praktische, juridische en technische gevolgen en financiële uitwerking daarvan

Het is in Nederland vanwege Europese wetgeving niet mogelijk om het geslachtsgegeven weg te laten op het paspoort. Voor de identiteitskaart is deze belemmering er niet.

Praktische gevolgen

Een groot deel van het gebruik van de identiteitskaart door organisaties betreft identificatie die ook met het rijbewijs kan plaatsvinden. Aangezien het rijbewijs geen geslacht vermeldt, zal weglaten van het geslacht voor deze groep gebruikers geen effect hebben.

Organisaties die geen gebruikmaken van het rijbewijs als identificatiemiddel geven aan dat het weglaten van het geslacht op de identiteitskaart geen nadelig effect zal hebben op het gebruik.

De praktische gevolgen voor organisaties die gebruikmaken van de identiteitskaart lijken daarmee beperkt te blijven tot instructie van medewerkers met betrekking tot het veranderde ontwerp van de identiteitskaart.

Voor burgers zouden er gevolgen kunnen zijn bij het reizen naar een ander Europees land, waar men wellicht niet bekend is met identiteitskaarten die geen geslacht vermelden. Er is echter in Europees verband afgesproken dat het geslacht kan worden weggelaten, bovendien zou Nederland niet het eerste Europese land zijn dat een kaart zonder geslacht invoert. De gevolgen voor burgers lijken dus beperkt te zijn.

Juridische gevolgen

Juridische impact van het weglaten van geslachtsvermelding van de identiteitskaart is dat zowel de Paspoortwet als de Paspoortuitvoeringsregeling moeten worden aangepast. Deze bevatten nu nog de bepaling dat het geslacht moet worden vermeld.

Technische gevolgen

De grootste impact van het weglaten van geslachtsvermelding van de identiteitskaart wordt veroorzaakt door technische factoren. Het ontwerp van de kaart moet worden aangepast. Voor aanvraag, vervanging en productie is de verwachte ICT-impact hoog. Dit komt door de veelheid van betrokken systemen die aangepast moeten worden en de bijbehorende coördinatie en voortvloeiend testwerk.

Voor de gebruikers van de identiteitskaart is de verwachte ICT-impact laag. Systemen betrokken bij de uitlezing van de identiteitskaart, MRZ en chip uitlezers, met bijbehorende toepassingen en smartphone apps zullen met relatief weinig ICT-inspanning kunnen worden aangepast.

Voor organisaties met een maatschappelijke taak is de ICT-impact voor het weglaten van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart laag. Zij betrekken de voor hun relevante gegevens vanuit de BRP.

Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van het weglaten van het geslacht komen voornamelijk voort uit de vereiste technische aanpassingen in de keten van aanvraag, productie en uitgifte. Hieronder worden de financiële gevolgen per organisatietype nader toegelicht.

Op basis van de interviews wordt hierna een indruk gegeven van de financiële gevolgen voor gebruikers van de BRP door het weglaten van het geslacht op de identiteitskaart. Voor de financiële gevolgen is het van belang in gedachten te houden dat niet alle BRP-gebruikers een indruk wilden of konden geven over de financiële gevolgen van de mogelijke verandering. Belangrijkste reden daarvoor is dat de vorm en omvang van een neutrale geslachtsvermelding nog niet duidelijk is, waardoor men zich nog geen goede voorstelling kan maken. Bovendien wil men zich niet vastleggen op een kostenraming zonder dat er een uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden.

Wij maken daarbij onderscheid naar een viertal groepen van gebruikers, namelijk:

- ZBO's, agentschappen en uitvoerende organisaties van ministeries.
- Gemeenten.
- Organisaties met maatschappelijke en zorgtaken.
- Uitvoeringsorganisaties openbare orde, veiligheid en handhaving.

Daarbij maken we onderscheid in lage, middelgrote, hoge en zeer hoge financiële gevolgen in euro's conform de indeling van tabel 1 in paragraaf 1.3.

ZBO's, Agentschappen en uitvoerende organisaties verbonden aan ministeries

RvIG is verantwoordelijk voor het reisdocumentenstelsel, inclusief de keten van aanvraag, vervanging en productie. De verwachte ICT-impact is hier hoog. Dit komt door de veelheid van betrokken systemen die aangepast moeten worden en de bijbehorende coördinatie en voortvloeiend testwerk. Als gevolg hiervan zullen de financiële gevolgen voor RvIG hoog zijn.

Voor overige organisaties binnen deze groep zullen de financiële gevolgen laag zijn. Sommige van deze organisaties maken gebruik van de identiteitskaart bij identificatie aan de balie, maar deze organisaties geven aan dat het weglaten van de geslachtsvermelding geen gevolgen zal hebben voor deze processen.

Gemeenten

Gemeenten verwerken aanvragen van identiteitskaarten. Het bij aanvraag gebruikte template moet worden aangepast, zodat daar geen geslacht meer hoeft te worden ingevuld. Dit betekent ook dat medewerkers hierover nieuwe instructies dienen te ontvangen. De financiële impact hiervan is laag.

Ook wordt de identiteitskaart in sommige gevallen gebruikt bij identificatie aan de balie. Gemeenten geven aan dat het weglaten van de geslachtsvermelding in die gevallen geen gevolgen zal hebben.

Gebruikers met maatschappelijke en publieke taken

Voor organisaties met een maatschappelijke taak is de impact voor het weglaten van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart laag. Zij betrekken de voor hun relevante gegevens vanuit de BRP.

Uitvoerders openbare orde, veiligheid en handhaving

De systemen betrokken bij de uitlezing van de identiteitskaart, MRZ en chip uitlezers, met bijbehorende toepassingen en smartphone apps zullen moeten worden aangepast.

Dit kan met relatief weinig ICT-inspanning gedaan worden. De financiële gevolgen van deze aanpassingen zullen laag zijn.

Daarnaast zullen de hiergenoemde organisaties hun medewerkers moeten instrueren hoe moet worden omgegaan met de situatie waarin geen geslacht meer wordt vermeld op de identiteitskaart. Dat kan door middel van nieuwe werkinstructies, trainingen en/of andere vormen om dit te coördineren. De kosten hiervan zullen laag tot middel zijn, afhankelijk van de vorm waarin deze instructie plaatsvindt.

7 Samenvattende conclusies

De samenvattende conclusies beantwoorden de onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen waren:

Onderzoeksvragen en deelvragen
Onderzoeksvraag 1: T.a.v. neutrale geslachtsregistratie (Naast M/V, ook X):
a) Welke behoefte heeft de Nederlandse bevolking aan een neutrale geslachtsregistratie in de BRP (kwantitatieve indicatie)?
b) Wat zijn de juridische, praktische en ICT-technische gevolgen van neutrale geslachtsregistratie van personen voor de BRP, identiteitskaart en paspoort?
Onderzoeksvraag 2: T.a.v. vermelding van het geslacht op de identiteitskaart en het paspoort
Wat zijn de juridische, financiële en technische kansen en belemmeringen voor het weglaten van de geslachtsvermelding op paspoorten en identiteitskaarten?
Onderzoeksvraag 3: T.a.v. gebruik van geslachtsgegevens uit de BRP en verkenning andere opties aanschrijvingskeuze in de BRP:
a) T.a.v. gebruik van het gegeven geslacht uit de BRP: beeld van het gebruik van het gegeven geslacht door BRP-gebruikers. Wie gebruikt het gegeven geslacht en waarvoor? Betrek daarbij in ieder geval het gebruik vanwege noodzakelijkheid voor de goede vervulling van de publieke taak (inhoudelijke redenen), gebruik voor communicatieve redenen (aanschrijving) en evt. overige redenen.
b) T.a.v. aanschrijvingskeuze in de BRP: <ul style="list-style-type: none">i. opties om mensen de mogelijkheid te geven om via de BRP te kiezen tussen diverse aanschrijvingsvormen in het contact met de overheid (d.w.z. BRP-gebruikers);ii. formuleer de mogelijke opties waaronder ook een opt-out in de vorm van genderneutrale aanschrijvingskeuze en houd daarbij rekening met naamgebruik (deze optie zou tegemoet moeten komen aan de behoefte van mensen die niet met dhr. of mevr. aangeschreven wensen te worden);iii. toelichting van de daarvoor benodigde maatregelen (juridisch, technisch, praktisch, financieel) bij de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG);iv. toelichting van de impact van deze opties op de BRP en gebruikers van de BRP (juridisch, technisch, praktisch, financieel).

Beantwoording van de onderzoeksvragen heeft plaatsgevonden aan de hand van verkennende gesprekken in de beginfase van het onderzoek, literatuuronderzoek, een online enquête onder een representatieve selectie van de Nederlandse bevolking en diepte-interviews met stakeholders. Daarbij ging het om stakeholders die betrokken zijn bij de BRP, gebruikers van de BRP, stakeholders met kennis van de ICT-infrastructuur rondom de BRP, stakeholders met kennis van het juridische raamwerk bij de BRP, gebruik van BRP gegevens en bij de ontwikkeling en gebruik van paspoorten en identiteitskaarten. Ook is gesproken met partijen die de LHBTI-groep vertegenwoordigen.

De interviews met individuele partijen zijn op basis van vertrouwelijkheid gevoerd. Daarmee is de gelegenheid geboden om open en vrij te overleggen over de gevolgen van de veranderingen. In het onderzoek doen wij daarom dan ook geen uitspraken over individuele organisaties. In ons verkennend onderzoek hebben wij de resultaten van onder meer de individuele interviews gebruikt om op basis van onze expertise tot een synthese te komen bij de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Het geslachtsgegeven van een persoon wordt opgetekend in de geboorteakte. De inschrijving in de BRP van onder meer het geslachtsgegeven wordt geregistreerd op grond van de geboorteakte. In dit rapport hanteren we voor het geslachtsgegeven in relatie tot de BRP de term 'geslachtsregistratie'. Het geslachtsgegeven staat momenteel ook vermeld op de identiteitskaart of het paspoort. In dit rapport hanteren we voor het geslachtsgegeven in relatie tot de identiteitskaart en het paspoort de term 'geslachtsvermelding'.

Hierna worden de onderzoeksvragen en deelvragen in subparagrafen beantwoord. De verschillende onderzoeksvragen en daardoor de bevindingen staan met elkaar in verband.

7.1 Onderzoeksvraag 1.a: indicatie behoefte Nederlandse bevolking aan een neutrale geslachtsregistratie in de BRP

Burgers zijn via een representatief online panel uitgenodigd om mee te werken aan dit onderzoek. In totaal hebben 1.010 burgers deelgenomen. Bij de uitvraag is rekening gehouden met een deugdelijke spreiding van respondenten naar geslacht, leeftijd, opleiding en mate van stedelijkheid. Daarmee zijn de resultaten representatief voor de Nederlandse bevolking.

Aan hen is de volgende stelling voorgelegd 'Ik ben er voor dat er een neutrale geslachtsoptie komt in het bevolkingsregister naast de bestaande man- of vrouw opties'. Een kwart is het met deze stelling eens en een derde is het oneens. De meerderheid (40%) geeft aan dat het hen niet uitmaakt. Relatief meer vrouwen dan mannen zijn het eens met de stelling of maakt het niet uit (78 versus 68%).

De voornaamste reden waarom men voor een neutrale geslachtsregistratie-optie in het bevolkingsregister is of het niet uitmaakt, is dat men zelf niet zozeer de behoefte heeft aan een neutrale geslachtsregistratie-optie, maar dat andere mensen wel gunt die daar wel behoefte aan hebben (69% van de respondenten geeft dit antwoord). 7% geeft als antwoord uit privacyoverwegingen liever het geslacht niet aan te geven waar dat niet nodig is. 6% geeft aan zich meer met een neutraal geslacht te identificeren of identificeert zich niet volledig als man of vrouw. Deze uitkomsten geven aan dat het percentage van de Nederlandse bevolking dat zelf behoefte heeft aan een neutrale geslachtsregistratie in de BRP daarmee rond de 6% van de bevolking ligt. Dit is een interessante bevinding omdat in eerdere onderzoeken het percentage op 3% tot 4% werd geschat. Dat er bij het huidige onderzoek een hoger percentage uitkomt, kan liggen aan de verschillende definities van non-binariteit, de omvang van de steekproef, of wellicht is het onderwerp ondertussen meer gaan leven in de maatschappij en dat daardoor meer mensen zich vrij voelen om aan te geven dat zij zich inderdaad niet direct als vrouw of man voelen.

7.2 Onderzoeksvraag 1.b: gevolgen meer neutrale geslachtsregistratie

Praktische gevolgen

Praktische gevolgen van meer O-registraties in de BRP zijn vooral te verwachten bij het uitvoeren van bevolkingsonderzoek, het op maat bieden van zorg en in mindere mate bij verschillende handhavingsactiviteiten (zoals kindbescherming). Bij ZBO's, agentschappen, en uitvoerende instanties zijn interne uitvoeringstoetsen nodig om de diversiteit van effecten per organisatie te bepalen. Daarnaast kunnen bij pensioenfondsen en zorgverzekeraars grotere praktische gevolgen optreden. De

praktische gevolgen liggen bij de aanpassing van interne processen om met meerdere O-registraties in de BRP te kunnen omgaan. Aanpassing van processen en het leren omgaan met een nieuwe manier van werken kan verschillen, afhankelijk van hoe complex de diverse taken georganiseerd zijn. De exacte omvang van deze gevolgen zou verder moeten worden uitgediept.

Voor burgers kan een neutrale geslachtsvermelding met een X op identiteitskaarten en paspoorten praktische gevolgen hebben voor reizen buiten de Europese Unie en soms ook daarbinnen. In sommige landen die waarde hechten aan de traditionele man/vrouw verdeling kan men sneller geselecteerd worden voor controle. Men kan denken aan bepaalde landen in het Midden-Oosten of in Noord-Afrika. Het risico dat houders van een Nederlands paspoort niet worden toegelaten in sommige landen, doordat zij met een neutraal geslacht staan geregistreerd in het reisdocument, is een omstandigheid waar de Nederlandse overheid geen directe invloed op heeft, omdat autonomie van landen hier een rol in speelt. Buiten het publiceren van reisadviezen en diplomatieke inspanningen ten behoeve van LHBTI-emancipatie is de invloed van de Nederlandse overheid beperkt. Of iemand vervolgens besluit naar een land te reizen, is onderdeel van de individuele keuzevrijheid die elke burger heeft. Verder kan communicatie met andere landen over eventuele nieuwe geldigheidskenmerken op Nederlandse documenten helpen. Bij grensbewaking kunnen er ook gevolgen zijn bij fouilleringsprocedures (of dat door een man of een vrouw wordt gedaan).

Juridische gevolgen

De geboorteakte is een van de brondocumenten voor de BRP (artikel 2.8 Wet BRP). De vermelding van het geslacht in de geboorteakte wordt overgenomen in de BRP en daaropvolgend in reisdocumenten. Indien gekozen wordt voor de toevoeging van een neutrale geslachtsvermelding, dus een derde gender, op de geboorteakte voor personen die zich noch man, noch vrouw voelen, is een juridische voorwaarde⁷⁸ dat daarvoor Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en daarmee samenhangend het Besluit burgerlijke stand 1994) moet worden aangepast. Daarmee ontstaat mogelijk wel een stigmatiserend effect, vanwege de beperkte omvang van deze groep. Een andere mogelijkheid is om een derde gender open te stellen voor eenieder die er gebruik van wenst te maken, waardoor dit stigmatiserend effect mitigeert.

Wanneer persoonsgegevens worden verwerkt moeten deze voor een specifiek doel toereikend en ter zake dienend zijn. Bij eventuele verstrekking van genderneutrale gegevens dient dat afgewogen te gebeuren. Ook bestaande wetgeving moet onderzocht worden op de effecten van genderneutrale gegevensverstrekking. Daarvoor is nader onderzoek en actualisering nodig van de eerdere inventarisatie van regelgeving waar geslacht in voorkomt en wat dat betekent voor meer neutrale geslachtsvermelding.

ICT-technische gevolgen

Het landschap aan gebruikerszijde kent vele gedaanten. Daardoor is het niet eenvoudig om de impact in te schatten. Sommige systemen zijn recent vernieuwd en zijn volledig klaar voor het verwerken van neutrale registraties, of zijn eenvoudig aan te passen. Daardoor is er een relatief lage impact. De impact op oudere systemen laat zich moeilijker inschatten. Daarnaast kunnen verschillende afdelingen hun eigen geïsoleerde ICT-systeem hebben. Deze systemen zullen stuk voor stuk getest en waar nodig aangepast moeten worden. De impact is afhankelijk van de ketenlengte en het

⁷⁸ Dit is dus niet zozeer een juridisch gevolg, maar meer een randvoorwaarde om de geschetste mogelijkheid te realiseren.

belang van het gegeven in elke stap van die keten. In een langere keten zullen meer coördinatie- en testactiviteiten noodzakelijk zijn.

Er is een duidelijk verschil tussen toenemend gebruik van de bestaande 'O' in de BRP en het introduceren van een geheel nieuwe neutrale registratie van het geslacht in de BRP, zoals bijvoorbeeld een G voor genderneutraal. De impact van een nieuwe optie zal vele malen groter zijn, omdat geen enkel systeem daar nu op ingericht is.

Financiële gevolgen

Kijkend naar de financiële gevolgen van meer O-registraties in de BRP blijkt dat veel soorten gebruikers inschatten dat vooral eenmalige kosten gemaakt moeten worden om bepaalde veranderingen door te voeren. Specifiek gaat het meestal om de technische aanpassingen die moeten worden gemaakt; hiermee zijn volgens gesprekspartners de meeste kosten gemoeid. Twee factoren zijn daarbij het meest bepalend: 1) de complexiteit van de technische architectuur en systemen (wat vaak samenhangt met de diversiteit aan diensten en activiteiten die een organisatie verricht), en 2) de praktische processen en werkzaamheden die anders moeten worden uitgevoerd.

Op basis van de interviews wordt hierna een indruk gegeven van de financiële gevolgen voor gebruikers van de BRP door meer O-registraties. De omvang van de financiële kosten en praktische gevolgen worden vele malen groter in het geval dat men, in plaats van het bredere gebruik van de waarde O, kiest om een vierde waarde voor geslacht toe te voegen (bijvoorbeeld de G van genderneutraal). Een vierde waarde voor geslacht betekent dat de systemen die nu al klaar zijn om een O-registratie te ontvangen, moeten worden aangepast.

Voor de financiële gevolgen is het van belang in gedachten te houden dat niet alle BRP-gebruikers een indruk wilden of konden geven over de financiële gevolgen van de mogelijke verandering. Belangrijkste reden daarvoor is dat de vorm en omvang van een neutrale geslachtregistratie nog niet duidelijk is, waardoor men zich nog geen goede voorstelling kan maken. Bovendien wil men zich niet vastleggen op een kostenraming zonder dat er een uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden.

Wij maken daarbij onderscheid tussen een viertal groepen van gebruikers, namelijk:

- ZBO's, agentschappen en uitvoerende organisaties van ministeries.
- Gemeenten.
- Organisaties met maatschappelijke en zorgtaken.
- Uitvoeringsorganisaties openbare orde, veiligheid en handhaving.

Daarbij maken we onderscheid in lage, middelgrote, hoge en zeer hoge financiële gevolgen in euro's conform de indeling van tabel 1 in paragraaf 1.3.

ZBO's, agentschappen en uitvoerende organisaties van ministeries: gevolgen middelgrote tot zeer hoge kosten

Binnen deze groep is vooral veel diversiteit te zien betreffende de verwachte omvang van financiële gevolgen van meer O-registraties. Sommige ZBO's schatten de effecten van de technische en praktische aanpassingen in op de orde van miljoenen (categorie: zeer hoog), terwijl andere ZBO's de kosten van de veranderingen lager inschatten op enkele tienduizenden tot tonnen aan euro's (categorie: middel). Bij uitvoerende organisaties en agentschappen is ook vrij veel diversiteit in de inschatting van kosten verbonden aan meer O-registraties in de BRP. Hierbij geldt dat de complexiteit van een organisatie en haar werkzaamheden een bepalende rol speelt bij de hoogte van de

financiële gevolgen. In het verlengde daarvan heeft de ICT-architectuur ook invloed op de omvang van financiële kosten; complexe en oudere ICT-systemen vereisen grotere aanpassingen om met (meer) O-registraties in de BRP om te kunnen gaan. Deze technische aanpassingen worden gezien als de grootste reden voor hogere financiële kosten. Sommige ZBO's en agentschappen geven aan weinig tot geen gebruik te maken van het geslacht uit de BRP voor inhoudelijke of complexe taken en schatten de gevolgen lager.

Verder geven ZBO's, agentschappen en uitvoerende organisaties aan dat de omvang van de gevolgen samenhangt met het aantal O-registraties die worden gedaan mocht deze optie toegankelijk worden voor meer burgers. Bij honderden O-registraties in de BRP zijn de praktische gevolgen lager dan bij tienduizenden O-registraties.

Gemeenten: gevolgen middelgrote tot hoge kosten

Onder gemeenten worden de financiële gevolgen van meer O-registraties in de BRP als middel tot hoog ingeschat. Sommige gemeenten geven aan dat ze beperktere kosten verwachten (rond de tienduizenden euro's), terwijl andere hogere kosten verwachten (in tonnen euro's). Bij zowel kleine als grote gemeenten was een concrete inschatting van kosten moeilijk omdat er weinig zicht op is in dit stadium hoe de nodige technische aanpassingen er uit zullen zien. Omdat gemeenten ook interne diensten hebben die aparte technische systemen gebruiken was de schaal van de vereiste technische aanpassingen moeilijk in te schatten.

Sommige gemeenten zijn al uit eigen initiatief bezig met de aanpassing van procedures om die meer inclusief te maken voor meerdere genderbelevingen. Aanschrijfvormen en aanspreekwijzen worden bijvoorbeeld aangepast en geslachtsneutraal gemaakt. Gemeenten die hier al mee bezig zijn geven aan dat hier minder praktische of financiële gevolgen aanhangen dan gemeenten die daar nog niet mee bezig zijn geweest.

Gebruikers met maatschappelijke en publieke taken: middelgrote tot zeer hoge kosten

Binnen deze groep vallen organisaties zoals ziekenhuizen, zorgverleners, pensioenfondsen, verzekeraars, screeningsorganisaties, onderzoeksinstituten enzovoorts. Uit de gevoerde gesprekken kwam er een beperkt aantal inschattingen naar financiële gevolgen van meer O-registraties in de BRP naar voren omdat veel organisaties dit moeilijk vonden in te schatten.

De gebruikers met maatschappelijke en publieke taken zijn divers, ook in de werkzaamheden en daarmee zijn de te verwachten financiële gevolgen ook divers. Ziekenhuizen en zorgverleners geven bijvoorbeeld aan zeer hoge kosten te verwachten bij meer O-registraties. Reden hiervoor is onder andere dat de technische systemen van zorgverleners in deze sector sterk zijn verbonden. Bij meer O-registraties in de BRP moeten vele technische systemen aan worden gepast om de waarde voor het geslacht over te kunnen nemen. De technische aanpassingen die moeten worden gemaakt zullen sectorbreed zijn en er wordt verwacht dat dit in de miljoenen kan lopen (categorie: zeer hoog).

Pensioenfondsen, verzekeraars en onderzoeksinstituten geven aan dat de financiële gevolgen door meer O-registraties in de BRP een gevolg zijn van veranderingen nodig om te zorgen dat berekeningen, cijfermateriaal en checks op gebruik correct worden uitgevoerd. De nadruk van de gevolgen lijken volgens deze organisaties voornamelijk praktisch te zijn en er worden weinig tot geen uitspraken gedaan over de verwachte

kosten die daar mee zijn gemoeid. Wat sommige organisaties wél aangeven is dat hun systemen al klaar zijn om een O-registratie uit de BRP te verwerken in hun eigen ICT-systemen. Mocht daar nog een waarde voor geslacht bij komen, dan schat één organisatie in dat de aanpassing van de technische systemen al gauw in de tonnen kan lopen (categorie: hoog).

Uitvoerders openbare orde, veiligheid en handhaving: lage tot hogere kosten

De geïnterviewde partijen die tot deze gebruikersgroep horen geven aan dat naar hun verwachting de kostengevolgen niet altijd duidelijk zijn, maar waarschijnlijk niet heel hoog zullen zijn. Als men puur kijkt naar het gebruik van het geslachtsgegeven uit de BRP en het gevolg van meer O-registraties, geven sommige gesprekspartners aan dat hun technische systemen als zijn ingericht om onbekende geslachtsvermeldingen te ontvangen. Daarmee wordt verwacht dat de kosten van een technische aanpassing lager uit zullen vallen dan bij organisaties die daar nog niet op zijn ingericht. Een schatting van de omvang van de kosten werd niet gemaakt door deze organisaties, wél dat de gevolgen en financiële gevolgen relatief laag zouden zijn.

Vanuit praktisch perspectief wordt er door dit soort organisaties gedacht over gevolgen hoe men individuen in interne databases identificeert en opzoekt. Organisaties betrokken bij veiligheid en openbare orde geven aan dat andere zoek- en identificatieprocessen moeten worden ontwikkeld in het geval dat er meer O-registraties komen te staan in de BRP. Dit zijn praktische processen en gevolgen waar naar verwachting weinig kosten aan zijn verbonden. Voor organisaties waar de technische systemen nog niet gereed zijn om een derde waarde voor geslacht te ontvangen en verwerken vanuit de BRP worden hogere kosten verwacht. Factoren die bijdragen aan grotere gevolgen en hogere kosten zijn de complexiteit van de werkzaamheden die worden verricht door een organisatie en de leeftijd en paraatheid van ICT-technische systemen om een O vermelding te kunnen verwerken. Sommige organisaties hebben bijvoorbeeld verschillende soorten werkzaamheden die eigen ICT-omgevingen en -systemen vergen en die gebruikmaken van de geslachtsregistratie in de BRP. In dit soort gevallen zullen organisaties grotere technische en praktische aanpassingen moeten maken om de O-vermelding te kunnen ontvangen, waar kosten in de orde van miljoenen aan zijn verbonden (categorie: zeer hoog).

7.3 Onderzoeksvraag 2: weglaten geslachtsvermelding op paspoort en identiteitskaart

Op grond van de EU Verordening 2252/2004 is het in Nederland niet mogelijk om de geslachtsvermelding weg te laten op het paspoort. Daarom beperken de conclusies zich tot de gevolgen van het weglaten van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart.

Praktische gevolgen

De praktische gevolgen voor organisaties die gebruikmaken van de identiteitskaart blijven beperkt tot instructie van medewerkers met betrekking tot het veranderde ontwerp van de identiteitskaart.

Voor burgers zouden er gevolgen kunnen zijn bij het reizen naar een ander Europees land, waar men wellicht niet bekend is met identiteitskaarten die geen geslacht vermelden. Er is echter in Europees verband afgesproken dat het geslacht kan worden weggelaten. Bovendien zou Nederland niet het eerste Europese land zijn dat een kaart zonder geslacht invoert. De gevolgen voor burgers lijken dus beperkt te zijn.

Juridische gevolgen

Juridische consequentie van het weglaten van geslachtsvermelding op de identiteitskaart is dat zowel de Paspoortwet als de Paspoortuitvoeringsregeling moeten worden aangepast. Deze bevatten nu nog de bepaling dat het geslacht moet worden vermeld.

ICT-technische gevolgen

Voor de betrokken partijen rond de uitgifte van identiteitskaarten geldt dat het weglaten van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart enkele aanpassingen vereist. Allereerst zal niet langer het geslacht aangeleverd moeten worden aan de producent. Dit vereist aanpassingen van de Aanvraagapparatuur (Aanvraagstation (AS) en het Reisdocumenten Aanvraag en Afgifte Station (RAAS)) Ook dient de producent een nieuw ontwerp te introduceren waarop het geslacht niet langer wordt opgenomen. De introductie van een nieuw ontwerp omvat ook diverse kwaliteitstesten. Voor aanvraag, vervanging en productie is de verwachte ICT-impact hoog. Dit komt door de veelheid van betrokken systemen die aangepast moeten worden en de bijbehorende coördinatie en voortvloeiend testwerk.

Gemeenten verwerken aanvragen van identiteitskaarten. Het bij aanvraag gebruikte template moet worden aangepast, zodat daar geen geslacht meer hoeft te worden ingevuld. Deze ICT-impact wordt als laag ingeschat.

Voor de gebruikers van de identiteitskaart is de verwachte ICT-impact laag. Systemen betrokken bij de uitlezing van de identiteitskaart, MRZ en chip uitlezers, met bijbehorende toepassingen en smartphone apps zullen met relatief weinig ICT-inspanning kunnen worden aangepast. De programmatuur in de MRZ-lezers zijn niet afhankelijk van het ontbreken van het geslachtsgegeven waardoor aanpassing en onderhoud niet noodzakelijk is. Dit geldt ook voor de RFID-lezer op een telefoon, het ontbreken van de geslachtsvermelding is niet verstorend voor de werking. Voor organisaties met een maatschappelijke taak is de ICT-impact voor het weglaten van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart laag. Zij betrekken de voor hun relevante gegevens vanuit de BRP.

Voor een meer uitputtende analyse is nader onderzoek nodig van de volledige keten en al haar systemen actief bij het aanvragen, vervangen en gebruik van de identiteitskaart.

Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van het weglaten van de geslachtsvermelding komen voornamelijk voort uit de vereiste technische aanpassingen in de keten van aanvraag, productie en uitgifte. Hieronder worden de financiële gevolgen per organisatietype nader toegelicht.

Op basis van de interviews wordt hierna een indruk gegeven van de financiële gevolgen voor gebruikers van de BRP door het weglaten van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart. Voor de financiële gevolgen is het van belang in gedachten te houden dat niet alle BRP-gebruikers een indruk wilden of konden geven over de financiële gevolgen van de mogelijke verandering. Belangrijkste reden daarvoor is dat de vorm en omvang van een neutrale geslachtvermelding nog niet duidelijk is, waardoor men zich nog geen goede voorstelling kan maken. Bovendien wil men zich niet vastleggen op een kostenraming zonder dat er een uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden.

Wij maken daarbij onderscheid naar een viertal groepen van gebruikers, namelijk:

- ZBO's, agentschappen en uitvoerende organisaties aan ministeries.
- Gemeenten.
- Organisaties met maatschappelijke en zorgtaken.
- Uitvoeringsorganisaties openbare orde, veiligheid en handhaving.

Daarbij maken we onderscheid in lage, middelgrote, hoge en zeer hoge financiële gevolgen in euro's conform de indeling van tabel 1 in paragraaf 1.3.

ZBO's, Agentschappen en uitvoerende organisaties verbonden aan ministeries

RvIG is verantwoordelijk voor het reisdocumentenstelsel, inclusief de keten van aanvraag, vervanging en productie. De verwachte ICT-impact is hier hoog. Dit komt door de veelheid van betrokken systemen die aangepast moeten worden en de bijbehorende coördinatie en voortvloeiend testwerk. Als gevolg hiervan zullen de financiële gevolgen voor RvIG hoog zijn.

Voor overige organisaties binnen deze groep zullen de financiële gevolgen laag zijn. Sommige van deze organisaties maken gebruik van de identiteitskaart bij identificatie aan de balie, maar deze organisaties geven aan dat het weglaten van de geslachtsvermelding geen gevolgen zal hebben voor deze processen.

Gemeenten

Gemeenten verwerken aanvragen van identiteitskaarten. Het bij aanvraag gebruikte template moet worden aangepast, zodat daar geen geslacht meer hoeft te worden ingevuld. Dit betekent ook dat medewerkers hierover nieuwe instructies dienen te ontvangen. De financiële impact hiervan is laag.

Ook wordt de identiteitskaart in sommige gevallen gebruikt bij identificatie aan de balie. Gemeenten geven aan dat het weglaten van de geslachtsvermelding in die gevallen geen gevolgen zal hebben.

Gebruikers met maatschappelijke en publieke taken

Voor organisaties met een maatschappelijke taak is de impact voor het weglaten van de geslachtsvermelding op de identiteitskaart laag. Zij betrekken de voor hun relevante gegevens vanuit de BRP.

Uitvoerders openbare orde, veiligheid en handhaving

De systemen betrokken bij de uitlezing van de identiteitskaart, MRZ en chip uitlezers, met bijbehorende toepassingen en smartphone apps zullen moeten worden aangepast. Dit kan met relatief weinig ICT-inspanning gedaan worden. De financiële gevolgen van deze aanpassingen zullen laag zijn.

Daarnaast zullen de hiergenoemde organisaties hun medewerkers moeten instrueren hoe moet worden omgegaan met de situatie waarin geen geslacht meer wordt vermeld op de identiteitskaart. Dat kan door middel van nieuwe werkinstructies, trainingen en/of andere vormen om dit te coördineren. De kosten hiervan zullen laag tot middel zijn, afhankelijk van de vorm waarin deze instructie plaatsvindt.

7.4 Onderzoeksvraag 3.a: gebruik van geslachtsgegevens

Uit de analyse blijkt dat de meest diverse vormen van gebruik bij de groepen ZBO's, agentschappen en uitvoerende organisaties verbonden aan ministeries ligt. Dit is niet heel verrassend gezien de diversiteit van werkzaamheden en taken die uitgevoerd

worden door de instanties binnen deze groepen. Het zijn veelal publieke en maatschappelijk taken, die ook te maken hebben met onder andere, handhaving en opsporing, toepassen van wetten, regels, subsidies en uitkeringen. Verder dragen veel van de organisaties binnen deze groepen bij aan onderzoek ten behoeve van beleidsontwikkeling en bevolkingsonderzoek. Screeningsactiviteiten worden daarmee ook verricht door deze groep en daar speelt het geslachtsgegeven ook een rol in. De grotere diversiteit aan activiteiten waarin het geslachtsgegeven wordt gebruikt uit de BRP hangt samen met de diversiteit aan organisaties die binnen deze groepen vallen.

Kijkend naar de gebruiksvormen zijn er een aantal inhoudelijke taken waar het geslachtsgegeven voor gebruikt wordt. Het geslacht wordt bijvoorbeeld door verschillende organisaties gebruikt om bepaalde wetten en regels toe te passen. Daarnaast kan het geslacht ook een rol spelen bij de toekenning van uitkeringen en subsidies. Hoewel er niet veel wetten of uitkeringen specifiek afhangen van het geslachtsgegeven, worden dit soort activiteiten wel door een aantal verschillende organisaties verricht.

Daarnaast blijkt dat in de categorie handhaving van de openbare orde het geslachtsgegeven ook gebruikt wordt bij bijvoorbeeld de Advies- en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling en overige organisaties actief in de jeugdbescherming om gezag van ouders vast te stellen en vooral de gezinssamenstelling. Bij deze organisaties wordt nadrukkelijk en specifiek gevraagd naar het geslachtsgegeven, omdat dit de analyse helpt maken van de kansen op misbruik en andere gevaren voor kinderen. Bij andere handhavingsactiviteiten, zoals signalering, opsporing en identificatie, wordt het geslachtsgegeven gebruikt in combinatie met andere gegevens om personen in interne databases en systemen op te zoeken. Wanneer er op straat iemand wordt aangehouden verloopt dit vaak op basis van fysieke kenmerken en speelt specifiek het geslacht niet zo'n rol. Bij eventuele fouillering kan het geslacht wel een rol spelen als men besluit of een vrouw of een man te fouilleren.

De meest voorkomende gebruiksvorm is de aanschrijving van personen. Het geslachtsgegeven wordt veelal om deze reden gebruikt in combinatie met een andere inhoudelijke taak. Hoewel de inhoudelijke taken veel kunnen verschillen komt de aanschrijving van burgers en personen vaak als gebruiksreden naar voren in zowel gesprekken als analyses van de autorisatiebesluiten. Ook identificatie in de zin van matching van gegevens uit de BRP met interne gegevens wordt veel gedaan, wat aannemelijk is in het kader van uitvoerende taken.

Verder is het interessant om stil te staan bij het feit dat de analyse van een steekproef van autorisatiebesluiten laat zien dat in vrijwel ieder van de 49 besluiten een organisatie van het geslachtskenmerk wordt voorzien. RvIG onderkent 21 soorten organisaties waarvoor een BRP-autorisatiebesluit geldt. Er is een steekproef getrokken onder de 21 soorten autorisatiebesluiten om een indruk te krijgen van de mate waarin het geslachtsgegeven wordt verstrekt, en in hoeverre de gebruiksreden expliciet wordt vermeld. Voor ieder van de 21 soorten autorisatiebesluiten zijn er gemiddeld 2 besluiten geselecteerd en bekeken. Bij een beperkt aantal besluiten binnen een groep is er 1 besluit bekeken en in gevallen waar er veel besluiten waren in een groep zijn er 3 besluiten geselecteerd en bekeken. Uit de 49 besluiten verwezen 8 organisaties specifiek naar het gegeven geslachtsaanduiding, met een toelichting op de te verstrekken gegevens. In de grotere meerderheid aan gevallen werd geslacht meegegeven als onderdeel van categorieën aan persoonsgegevens.

7.5 Onderzoeksvraag 3.b: registratie aanschrijvingskeuze

In het rapport zijn verschillende opties beschreven om de gewenste aanschrijfvorm van burgers vast te leggen:

1. Burgers kunnen de gewenste aanschrijfkeuze doorgeven via de BRP.
2. Burger geeft keuze door per organisatie.
3. Organisaties bepalen zelf, met behulp van een handreiking inclusieve aanschrijfvormen.

Praktische gevolgen

Er zal een proces moeten worden ingericht om de aanschrijvingskeuze van burgers te registreren. Indien registratie in de BRP plaatsvindt, betekent dit ook dat de uitvoeringsprocedures voor het registreren en wijzigen van dit gegeven moeten worden omschreven.

Bij registratie van de aanschrijvingskeuze zal bepaald moeten worden wat de standaardwaarde is: volgt deze het geregistreerde geslacht tenzij anders aangegeven, of worden alle burgers in de basis neutraal aangeschreven. De registratieprocessen en -instructies moeten hierop worden ingericht.

Juridische gevolgen

De gewenste aanschrijfvorm behoort op dit moment niet tot de gegevens die in de BRP geregistreerd worden. Dit gegeven is dan ook niet als zodanig opgenomen in de persoonslijst. In artikel 2.7 & 2.69 lid 1 wet BRP is de aanschrijfvorm nu niet als een gegeven opgenomen, Om dat mogelijk te maken zal de Wet BRP moeten worden aangepast.

Ook zullen de autorisatiebesluiten van de betreffende gebruikers in overleg met RvIG moeten worden aangepast om dit gegeven aan gebruikers te kunnen doorgeven.

ICT-technische gevolgen

Indien de aanschrijfvorm centraal in de BRP wordt vastgelegd, heeft dat diverse technische consequenties. Het Logisch Ontwerp van de BRP moet door RvIG aangepast worden om de aanschrijvingskeuze te kunnen registreren. Daarbij moet ook het koppelvlak tussen de BRP en de systemen van gebruikers aangepast worden om dit gegeven in de informatie-uitwisseling te kunnen meenemen.

Daarnaast moeten de systemen van afnemende organisaties aangepast worden. Dit is ook het geval als de aanschrijvingskeuze decentraal geregistreerd wordt. De systemen van gebruikers dienen aangepast te worden om de aanschrijvingskeuze te kunnen registreren. Voor sommige gebruikers geldt dat zij aparte systemen hebben voor verschillende activiteiten/afdelingen. Dit betekent dat elk van die systemen aangepast moet worden om de aanschrijvingskeuze te kunnen registreren.

Om vervolgens gebruik te kunnen maken van de geregistreerde aanschrijvingskeuze, zullen de interne processen moeten worden aangepast. In het geval dat de aanschrijving automatisch gegenereerd wordt in een brieftemplate, zal dit moeten worden gekoppeld aan de aanschrijvingskeuze die geregistreerd staat. Organisaties werken veelal met standaardbriefsoorten, die automatisch gegenereerd worden in een bepaalde situatie. Onderdeel hiervan is dat de brieftemplate automatisch de juiste aanschrijfwijze kiest op basis van de geregistreerde gegevens (op dit moment gebeurt dat meestal op basis van het geregistreerde geslacht). Voor elke automatisch gegenereerde briefsoort dient dit apart aangepast te worden. Processen waarbij handmatig brieven worden opgesteld, zullen moeten worden aangepast om de

geregistreerde aanschrijvingskeuze mee te nemen. Uitbreiding van het aantal waarden voor geslacht en vastlegging in de aanschrijfvorm heeft een impact die als 'zeer hoog' wordt gekwalificeerd.

Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van registratie van de aanschrijfkeuze van burgers vloeien voor gebruikers hoofdzakelijk voort uit de vereiste technische maatregelen. De systemen van gebruikers dienen aangepast te worden om de aanschrijvingskeuze te kunnen registreren. De financiële gevolgen zullen per organisatie tonnen euro's tot vele miljoenen euro's bedragen ofwel een hoge tot zeer hoge orde van kosten (conform tabel 1 uit paragraaf 1.3). Het betreft vrijwel uitsluitend eenmalige aanpassingskosten.

Alle organisaties die voor het bepalen van aanschrijfvormen gebruikmaken van de BRP-registratie zullen met deze financiële gevolgen te maken krijgen⁷⁹. De financiële gevolgen worden met name bepaald door de volgende factoren:

1. **De technische systemen van gebruikers moeten aangepast worden om een nieuw kenmerk te kunnen ontvangen.** De voorkeur voor de aanschrijfvorm wordt op dit moment niet geregistreerd in de BRP. Dit gegeven moet dus worden toegevoegd aan het Logisch Ontwerp. Gebruikers moeten vervolgens hun systemen zodanig aanpassen zodat dit nieuwe gegeven herkend wordt. De introductie van een nieuw gegeven in het systeem van een gebruiker en alle daaraan gekoppelde systemen is een technisch ingrijpende stap. De orde van grootte van de kosten voor een gebruiker varieert. Afhankelijk van het ICT-landschap bij een gebruiker zijn deze kosten hoog tot zeer hoog.
2. **Gebruik van de gekozen aanschrijfvorm in communicatie.** Op het moment dat er een nieuw gegeven 'aanschrijfkeuze' geregistreerd wordt, zullen alle briefsoorten stuk voor stuk moeten worden aangepast om gebruik te maken van dit nieuwe gegeven. De financiële impact hiervan varieert, afhankelijk van het aantal briefsoorten dat een organisatie hanteert, van laag/middel tot hoog (in het geval van honderden briefsoorten).

⁷⁹ Daarom onderscheiden wij hier geen vierdeling van type organisaties, zoals in paragraaf 4.6 wel is gemaakt.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht steekproef autorisatiebesluiten BRP⁸⁰

Organisatie, categorie, soort autorisatiebesluit	Naam	Ontvangst geslachtsgegeven uit BRP	Toelichting specifiek gebruik geslachtsgegeven
AMHK	616901 Autorisatiebesluit Veilig Thuis Rotterdam-Rijnmond	Ja	Ja
AMHK	619201 Maatschappelijke Zorg en Veilig Thuis (onderdeel van RDOG Hollands Midden)	Ja	Ja
Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA)	871101 Buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst van GVB	Ja	Nee
Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA)	870701 Buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst van de HTM	Ja	Nee
E-formulieren	450601 eFormulieren - Gemeente Hoorn	Ja	Nee
E-formulieren	450801 Autorisatiebesluit eFormulieren - SIMgroep 01-04-2017	Ja	Nee
Exameninstellingen	702601 Besluit CBR 1-12-2015	Ja	Nee
Exameninstellingen	300024 Stichting Vaarbewijzen en Marifoonexamens	Ja	Nee
Gemeenten als buitengemeentelijke afnemers (GABA)	510001 Gemeente Rotterdam BRP	Ja	Nee (geen toelichting)
Gemeenten als buitengemeentelijke afnemers (GABA)	510037 Gemeente Vlissingen BRP	Ja	Nee (geen toelichting)
Gecertificeerde instellingen	616902 Stichting Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond	Ja	Ja
Gecertificeerde instellingen	619702 Autorisatiebesluit Stichting Leger des Heils	Ja	Ja
GGD	614602 GGD Utrecht - OGGZ - Inspectie Kinderopvang	Ja	Nee
GGD	613303 GGD Gooi en Vechtstreek	Ja	Nee
Intergemeentelijke en Regionale Sociale dienst	415101 - Autorisatiebesluit Gemeenschappelijke Regeling De Bevelanden	Ja	Nee
Intergemeentelijke en Regionale Sociale dienst	410201 Autorisatiebesluit Avres sociale voorzieningen	Ja	Nee
Ministeries	602201 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport - Donorregister	Ja	Nee
Ministeries	703404 Autorisatiebesluit Min LNV RVO IR	Ja	Ja
Omgevingsdiensten	652801 Omgevingsdienst Midden-Holland	Ja	Nee
Omgevingsdiensten	Autorisatiebesluit Omgevingsdienst IJsselland	Ja	Ja
Zorgverzekeraars	603001 De Friesland Zorgverzekeraar	Ja	Twijfel

⁸⁰ RVIG, BRP-besluiten, beschikbaar op: https://publicaties.rvig.nl/Besluiten_en_modelautorisaties/Besluiten/BRP_besluiten.

Organisatie, categorie, soort autorisatiebesluit	Naam	Ontvangst geslachtsgegeven uit BRP	Toelichting specifiek gebruik geslachtsgegeven
Zorgverzekeraars	603203 Autorisatiebesluit Zorgverzekeraarkantoor VGZ (ZIN)	Ja	Nee
Zorgverzekeraars	603801 Besluit Zilveren Kruis	Ja	Nee
Onderzoeksinstellingen	607003 Autorisatiebesluit Amsterdam UMC_Endoprothese	Ja	Nee
Onderzoeksinstellingen	607803 De Stichting VU-Vumc t.b.v het Nederlandse Tweelingenregister	Ja	Nee
Onderzoeksinstellingen	616601 Erasmus MC - Robinsca studie	Ja	Nee
Overige bijzondere derden	850001 St. Interkerkelijke ledenadministratie SILA	Ja	Nee
Overigen	700103 Raad voor de Rechtspraak ivm adm. Rechtelijke handhaving vo.	Ja	Nee
Overigen	31101 Vereniging het Nederlandse Rode Kruis	Ja	Twijfel
Overigen	852103 Autorisatiebesluit SVB Verzekerden	Ja	Nee
Pensioenuitvoerders	800601 Autorisatiebesluit Achmea Pensioen- en Levensverzekeringen	Ja	Nee
Pensioenuitvoerders	805601 Stichting Heineken Pensioenfonds	Ja	nee
Pensioenuitvoerders	819501 Autorisatiebesluit ASR Schadeverzekering	Ja	Nee
Provincies	401001 Autorisatiebesluit Provincie Zuid-Holland	Ja	Nee
Provincies	401501 Autorisatiebesluit Provincie Fryslan	Ja	Nee
Regionaal Bureau Leerlingzaken	201201 Autorisatiebesluit DGJ Zuid-Holland Zuid	Ja	Nee
Regionaal Bureau Leerlingzaken	201601 Samenwerkingsverband Regio Eindhoven	Ja	Nee
Screeningsorganisaties	616001 Stichting Bevolkingsonderzoek Midden-West	Ja	Ja
Screeningsorganisaties	616201 Stichting Bevolkingsonderzoek Oost	Ja	Ja
Sociale Werkvoorziening	413501 Gemeenschappelijke Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland	Ja	Nee
Sociale Werkvoorziening	415002 Autorisatiebesluit Sociale Werkvoorziening Uitvoeringsorganisaties Laborijn	Ja	Nee
Sociale Werkvoorziening	415102 Autorisatiebesluit Gemeenschappelijke Regeling de Bevenlanden (Suwinet)	Ja	Nee
Waterschappen	251001 Waterschap Scheldestromen - dagelijks en algemeen bestuur en centraal stembureau	Ja	Nee
Waterschappen	254001 Openbaar lichaam Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn - heffings- en invorderingsambtenaar	Ja	Nee
Waterschappen	255901 Belastingamenwerking SWW-gemeenten heffings-, invorderings- en ambtenaar bedrijfsvoeringsorganisatie	ja	Nee
Ziekenhuizen	605001 Autorisatiebesluit GGZ Stichting Karakter	Ja	Nee
Ziekenhuizen	607401 Academisch Ziekenhuis Maastricht	Ja	Nee
Ziekenhuizen	616701 Medisch Centrum Leeuwarden	Ja	Nee
Ziekenhuizen	606601 Stichting Groene Hart Ziekenhuis	Ja	Nee