

ONNODIGE SEKSEREGISTRATIE

Handreiking voor gemeenten



Inhoudsopgave

Waar gaat deze handreiking over?	3
Vier redenen om onnodige seksregistratie terug te dringen	4
Wanneer is seksregistratie verplicht voor gemeenten?	5
Wanneer kan seksregistratie nodig zijn voor gemeenten?	6
Wanneer is seksregistratie onnodig voor gemeenten?	7
Wat zijn mogelijke alternatieven voor seksregistratie?	8
Wat zijn good practices van gemeenten?	9
Meer good practices van gemeenten	10
Wat zijn de tips en trucs voor gemeenten?	11



Waar gaat deze handreiking over?

Veel organisaties vragen in hun contacten met burgers, consumenten of medewerkers om de sekse¹ van de persoon met wie ze te maken hebben. Het antwoord wordt geregistreerd in computersystemen en is bijvoorbeeld gekoppeld aan de automatische aanhef van communicatie vanuit de organisatie of aan andere structuren. Dit noemen wij seksregistratie.

Soms zijn organisaties verplicht om seksregistratie door te voeren. Soms is seksregistratie relevant voor de diensten die een organisatie aanbiedt. In veel gevallen komt seksregistratie echter voort uit gewoonten en ideeën over wat de 'gewone' gang van zaken in een organisatie is zonder dat er goede redenen voor zijn. Wij spreken dan van *onnodige* seksregistratie. In het Regeerakkoord van 2017 is de ambitie uitgesproken om deze onnodige seksregistratie te verminderen.

In de praktijk kunnen een gebrek aan bewustwording, kennis en technische drempels de afschaffing van onnodige seksregistratie soms in de weg staan. Om organisaties inspiratie en praktische oplossingen te bieden, hebben Atria en TNN drie handreikingen opgesteld:

¹ In deze handreiking gebruiken wij de term *sekse*. In de wet wordt er gesproken over *geslacht*. Hiermee wordt hetzelfde bedoeld.

voor publieke organisaties op nationaal niveau, publieke organisaties op lokaal niveau, en voor private organisaties.

Lokale overheden kunnen vanuit verschillende rollen invloed hebben op seksregistratie:

- In de rol van werkgever in het eigen HR-beleid en richting medewerkers.
- Als instantie die contact met individuele burgers onderhoudt, met name in relatie tot uitvoeringsorganisaties en daarbij gebruik maakt van persoonlijke gegevens.
- Als beheerder van de Basis Registratie Personen (BRP) en andere persoonsregisters waarbij de gemeente zelf gegevens verzamelt en daarnaast beslist over het aanleveren van gegevens naar andere gebruikers.

In deze handreiking leest u redenen om seksregistratie te verminderen, in welke gevallen seksregistratie wel relevant of zelfs verplicht is, wanneer seksregistratie juist overbodig is, welke mogelijkheden er zijn om onnodige seksregistratie af te schaffen of aan te passen en tot slot hoe andere organisaties in uw sector dit proces hebben aangepakt. In de toolkit vindt u ook een afwegingskader, waarmee u door middel van concrete vragen seksregistratie binnen uw organisatie in kaart brengt en kunt aanpakken.

Vier redenen om onnodige sekseregistratie terug te dringen

①

Privacy

Ten eerste is het vanuit het oogpunt van privacy belangrijk om geslacht/ sekse alleen in gevallen te registreren wanneer dat nodig is. Onnodige registratie van persoonskenmerken is dus onwenselijk vanuit dit perspectief.

②

Herkenning

Ten tweede is deze registratie onprettig en onvrij voor mensen die zich niet volledig herkennen in de indeling man en vrouw, zoals trans en intersekse personen. Dit geldt ook voor het gebruik van het gegeven in het dagelijks leven. Het dwingt hen in een hokje dat voor hen niet past. Dat is een belemmering om volwaardig deel te nemen aan een samenleving met een identiteit die voor henzelf goed voelt.

③

Gelijkheid

Ten derde draagt sekseregistratie bij aan het in stand houden van stereotypen en gendernormen die voortkomen uit de binaire indeling in 'man' en 'vrouw'. Deze indeling en registratie impliceert dat er wezenlijke verschillen zijn tussen mannen en vrouwen, terwijl dit in veel situaties niet het geval is.

④

Efficiëntie

Tot slot kan het terugdringen van onnodige sekseregistratie zorgen voor een efficiëntere en doelmatigere dataverwerking. Dit kan op termijn tijd en kosten besparen.

Wanneer is seksregistratie **verplicht** voor gemeenten?

Seksregistratie is in sommige gevallen (nog) verplicht, bijvoorbeeld op het paspoort vanwege Europese wetgeving² en de Paspoortwet³. Europese wetgeving verplicht de sekse te registreren in het paspoort. Deze wetgeving is gebaseerd op de internationaal overeengekomen ICAO-richtlijn. Deze richtlijn en de Paspoortwet staan registratie van 'M', 'V' of 'X' toe in paspoorten.

Ook is seksregistratie in de BRP verplicht, omdat het primaire doel van de BRP is om overheidsinstanties en overige aangewezen partijen te voorzien van de gegevens uit de BRP, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van hun taken.⁴ Het brondocument voor de BRP is de geboorteakte. Omdat seksregistratie in de BRP verplicht is, moet de sekse ook in de geboorteakte vastgelegd worden. Gemeenten stellen de geboorteakte op en registreren de gegevens in de BRP. Bij een intersekse baby kan er op de geboorteakte staan 'geslacht kan niet worden vastgesteld'. Dit wordt geregistreerd met een 'O' in de BRP en een 'X' op het paspoort.⁵



² Verordening (EU) nr. 2252/2004

³ Paspoortwet Art. 3 Lid 1

⁴ Kamerbrief 'Onnodige seksregistratie', 1 april 2019

⁵ Let op: de meeste gemeentes beheren naast de BRP ook andere persoonsregisters of gegevensmagazijnen. Deze registers vallen onder de AVG-wetgeving. Hier is registratie van het gegeven sekse dus vaak niet verplicht.

Wanneer kan seksregistratie nodig zijn voor gemeenten?

In sommige situaties wordt seksregistratie als relevant of nodig gezien voor gemeenten en organisaties, die een autorisatie voor het inzien van BRP gegevens aanvragen. Regelmatig blijkt echter dat het maar de vraag is of sekse in feite het doorslaggevende kenmerk is dat geregistreerd zou moeten worden. Vaak wordt seksregistratie nodig geacht om de redenen in de tabel hiernaast.

Dit zijn de voor gemeenten meest relevante redenen die verband houden met de noodzaak van seksregistratie. In het afwegingskader worden nog meer mogelijke redenen genoemd, waarbij steeds de overweging wordt gemaakt of sekse inderdaad het relevante kenmerk is.

Doel	Overweging
Communicatie (de aanspreekvorm of gerichte communicatie)	In de meeste gevallen is geen gerichte communicatie naar sekse nodig. Een neutrale aanhef is vaak een goede oplossing, bijvoorbeeld 'Geachte inwoner' of 'Geachte burger'. Ook kunt u vragen naar de gewenste aanhef.
Marketing en campagnes	Sekse-specifieke marketing en targeting is vaak onnauwkeurig. Sekse is in de meeste gevallen immers niet het doorslaggevende kenmerk om de juiste personen te bereiken. Het is veel doeltreffender om in plaats van sekse te richten op kenmerken die wel direct relevant zijn, zoals bijvoorbeeld de interesses van iemand.
Derden vragen erom, anders dan vanwege een wettelijk doel	In het kader van de BRP-autorisatie is het belangrijk om met aanvragers in gesprek te gaan over waarvoor zij de gegevens over sekse nodig hebben. Hierbij kan blijken dat het gaat om onnodig gebruik van seksregistratie. De gemeenteraad kan in beleid bepalen wat de richtlijnen van de gemeente zijn voor autorisatie en gegevensverstrekking.
(Interne) positieve actie	Het kan nodig zijn om statistische gegevens over sekse en seksegegevens over specifieke individuen te verzamelen en gebruiken. Dit soort beleid is wel verbonden aan strikte eisen vanuit onder andere de Algemene Wet Gelijke Behandeling.
Emancipatiebeleid	Hiervoor kunnen statistische gegevens over sekse nodig zijn. Seksegegevens over specifieke individuen zijn dat meestal niet.
Een passende behandeling in de gezondheidszorg	Hiervoor zijn sekse-gerelateerde lichaamskenmerken vaak geschikter dan gegevens over juridische sekse. Individuele oproepen voor een screening op HPV (een virus dat baarmoederhalskanker kan veroorzaken) worden bijvoorbeeld gericht op vrouwen. Medisch gezien is het echter van belang om te weten of iemand wel of geen baarmoeder heeft. Op dit moment worden trans vrouwen zonder baarmoeder opgeroepen voor een screening wanneer zij staan geregistreerd als vrouw en trans mannen met baarmoeder die staan geregistreerd als man niet. Dit kan ook bij andere medische kwesties het geval zijn.
Ter identificatie van de betrokkene	In de meeste gevallen volstaan NAW-gegevens in combinatie met de geboortedatum (en eventueel persoonsnummer) voor de identificatie van personen en voegt seksregistratie daar weinig aan toe.
Wetenschappelijk onderzoek	Voor statistisch onderzoek zijn soms sekse-gerelateerde gegevens nodig. Deze gegevens kunnen het beste, ook met oog op privacywetgeving zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), met een toelichting erbij aan de betreffende personen zelf gevraagd worden.



Wanneer is seksregistratie **onnodig** voor gemeenten?

In feite is seksregistratie in alle gevallen onnodig, tenzij er een wettelijk verplichting is of één van de bovenstaande doelen van toepassing is. Het basisprincipe dat organisaties bij seksregistratie kunnen volgen is: als het zonder registratie kan, registreer dan niet.

Regelmatig vindt seksregistratie plaats uit gewoonte of omdat het als vanzelfsprekendheid wordt gezien zonder dat er nagedacht wordt over de noodzaak en geschiktheid van de registratie. Voorbeelden van dergelijke onnodige seksregistratie door gemeenten zijn:

- Seksregistratie bij het maken van afspraken door burgers of klanten en in de communicatie met burgers
- Seksregistratie bij het aanvragen van diensten of maken van een melding door inwoners, bijvoorbeeld voor het ophalen van grofvuil of het aanvragen van een parkeervergunning
- Seksregistratie van medewerkers in personeelssystemen, bijvoorbeeld salarisadministratie, computersystemen, toegangspasjes of lidmaatschappen⁶
- Seksregistratie van deelnemers bij externe evenementen zoals wijkbijeenkomsten, conferenties of festivals
- Verstrekking van gegevens over sekse aan (uitvoerings) organisaties in autorisatiebesluiten van de BRP, wanneer dit niet wettelijk verplicht is.

⁶ Sollicitatiegegevens en personeelsbestanden kunnen ook gebruikt worden voor emancipatiedoelinden waarbij seksregistratie nodig kan zijn.

Wat zijn mogelijke alternatieven voor seksregistratie?

De alternatieven voor seksregistratie zijn bijvoorbeeld:

- Het afschaffen van de registratie van sekse waar het niet nodig of relevant is. Hiervoor is vaak een aanpassing van een (digitaal) formulier nodig.
- Het toevoegen van een derde optie naast de twee opties 'man' en 'vrouw' in gevallen waar het technisch, juridisch of beleidsmatig ingewikkeld blijkt om registratie helemaal af te schaffen. Een goede derde optie is 'Ik identificeer me als' gevolgd door een open veld waar de respondent zelf iets kan invullen. Eventueel kan in plaats van een open veld ook 'anders dan bovenstaande' worden gebruikt. Let echter op dat het gebruik van de termen zoals 'anders' of 'overig' voor deze derde optie stigmatiserend kan werken en dus niet de voorkeur heeft.
- Het niet verplicht maken van het invullen van sekse in formulieren, wanneer seksregistratie onnodig is. Dit kan bijvoorbeeld door aan te geven dat de vraag optioneel is of door als vierde antwoordmogelijkheid 'dat vind ik niet relevant' of 'dat zeg ik liever niet' toe te voegen.
- In sommige gevallen kan de vraag naar sekse vervangen worden door een ander, specifiek kenmerk. Dit hangt af van uw doel. U kunt in het geval van communicatiedoelinden bijvoorbeeld vragen om de gewenste aanspreekvorm, zoals 'meneer', 'mevrouw' of 'voorletter + achternaam' (alleen bij naam). In de context van gezondheidszorg kunt u bijvoorbeeld vragen om sekse-gerelateerde lichaamskenmerken, zoals in het voorbeeld van baarmoederscreening, met inachtneming van de privacyregels voor medische gegevens.
- Waar seksregistratie echt nodig of verplicht is, kan het helpen om uitleg te geven over de reden van de registratie en over het gebruik van de gegevens. Dit komt de transparantie van de registratie ten goede. Bovendien is dit vaak een vereiste vanuit de AVG-wetgeving.

Soms kan de registratie van sekse niet veranderd worden, omdat registratie wettelijk verplicht is of omdat er technische hindernissen zijn (in de ICT-systemen) die niet makkelijk kunnen worden overwonnen. Zo ontvangen uitvoeringsorganisaties bijvoorbeeld veelal gekoppelde gegevens over sekse uit de BRP. In dat geval kunt u nog steeds kijken of het *gebruik* van zulke gegevens beperkt kan worden. U kunt bijvoorbeeld voor communicatiedoelinden nog altijd zelf vragen om iemands gewenste aanspreekvorm of een seksneutrale aanhef gebruiken in brieven en e-mails. Daarnaast kan een gemeente als verstrekker van gegevens vanuit de BRP ook besluiten om minder snel gegevens over sekse te verstrekken aan mogelijke gebruikers van die gegevens.

Voorbeeldvraag: Wat is uw geslacht?

Vul het antwoord in waarbij u zich het meeste thuis voelt. Dit hoeft niet per se het geslacht uit uw paspoort te zijn. Het antwoord op deze vraag wordt in overeenstemming met de Algemene Verordening Gegevensbescherming verwerkt en alleen gebruikt voor emancipatiedoelinden, zoals het monitoren van de genderbalans binnen onze organisatie. U kunt uw antwoord altijd wijzigen of intrekken.

- Man
- Vrouw
- Ik identificeer me als
- Dat zeg ik liever niet

Wat zijn **good practices** van gemeenten?

Gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam heeft op basis van het rapport 'Onderzoek M/V en verder' van het WODC besloten de verplichte seksregistratie af te schaffen. De m/v-optie staat nog wel op formulieren, maar de invuller is vrij om deze wel of niet in te vullen. Daarnaast stapt de gemeente over op genderneutraal taalgebruik:

'vaders' en 'moeders' zijn voortaan 'ouders' en 'dames en heren' worden 'mensen' of 'bewoners'.

Ook heeft de gemeente voor medewerkers aanpassingen gedaan. In het personeelsnet en op P&O formulieren kan als aanspreektitel gekozen worden voor 'collega'.

Gemeente Rotterdam

Naar aanleiding van het rapport 'Onderzoek M/V en verder' van het WODC en het nieuws over de seksneutrale plannen van de gemeente Amsterdam werden in de Rotterdamse raad vragen gesteld over het afschaffen van seksregistratie. Deze vragen leidden tot het besluit tot een aanpassing van gemeentelijke formulieren. Alle gemeentelijke formulieren en de formulieren die in de gemeentelijke dienstverlening gebruikt worden,

zijn gescand op de nut en noodzaak van seksregistratie. Uit deze scan bleek dat bij 56 van de 138 formulieren de sekse (m/v) van gebruikers werd geregistreerd terwijl dat niet wettelijk verplicht was. Waar mogelijk is deze vraag uit alle formulieren geschrapt. Ook bij nieuwe formulieren vraagt de gemeente niet meer naar sekse, tenzij dat wettelijk verplicht is. Bij de formulieren met wettelijke verplichting wordt sekse door middel van het DigiD uitgevraagd.

Gemeente Den Haag

In de gemeente Den Haag werden raadsragen over het afschaffen van seksregistratie waar mogelijk gesteld. Dit was aanleiding voor het College om te besluiten om het voorbeeld van de gemeente Amsterdam om seksregistratie af te schaffen, te volgen. De gemeente geeft hier invulling aan door het

vragen naar sekse van de aanvrager waar mogelijk te vermijden. Waar dat nog niet kan, is er een neutrale derde optie, 'niet relevant'. De keuze die inwoners maken, is van invloed op de aanhef van de verdere communicatie vanuit de gemeente, volgens het onderstaande schema:

Ingevuld in formulier	Aanhef in verdere communicatie
Optie 'Man'	Beste meneer (achternaam)
Optie 'Vrouw'	Beste mevrouw (achternaam)
Optie 'Niet relevant'	Beste (voornaam) of Beste (initialen + achternaam)
Niets ingevuld (optioneel)*	Beste geadresseerde of optie 3

Meer **good practices** van gemeenten

Gemeente Utrecht

In de gemeente Utrecht is besloten om in alle gemeentelijke formulieren zonder DigiD de keuze man/vrouw optioneel te maken. Indien er geen keuze wordt ingevuld, gebruikt de gemeente de aanhef 'Geachte heer/mevrouw'. In de formulieren met DigiD wordt sekse niet gevraagd en uit de BRP gelezen. Daarnaast onderzoekt de gemeente hoe inwoners aangesproken willen worden in brieven en past de briefaanhef daarop aan. Voorbeelden zijn 'geachte meneer/mevrouw', 'beste bewoner' of 'beste Utrechter'. Tevens is de gemeente Utrecht trekker van de online training publiekdienstverlening, waarin aandacht wordt besteed aan hoe er met seksregistratie wordt

omgegaan. De onderzoeksafdeling realiseerde zich hierdoor dat ze op een verkeerde manier naar sekse vraagt. Bijvoorbeeld bij gezondheidsenquêtes vraagt ze alleen naar man/vrouw waardoor intersekse en trans personen niet weten wat ze moeten invullen.

De veranderingen in Utrecht zijn mede op gang gebracht door de ambities in de Regenboogagenda te verankeren. De Regenboogagenda is goedgekeurd door de Raad, wat voor politiek draagvlak zorgt. In de Regenboogagenda zijn concrete acties en uitgangspunten opgesteld. Deze zijn zowel extern als intern goed gecommuniceerd.

Gemeente Eindhoven

In de gemeente Eindhoven leidde een oproep van COC Eindhoven om, in navolging van de gemeente Amsterdam, seksregistratie zoveel mogelijk te schrappen tot een motie van diverse partijen. Op gedrukte en online formulieren van de gemeente wordt niet meer naar man/vrouw gevraagd. Om kosten te besparen heeft de gemeente de verandering werkenderwijs doorgevoerd. Het hele proces van stapsgewijze aanpassing duurde bijna 2 jaar. De gemeente geeft aan dat op reeds verspreide papieren formulieren nog steeds vragen naar sekse (m/v) kunnen staan.

Gemeente Tilburg

In de gemeente Tilburg werd in de Raad een motie ingediend om seksregistratie op gemeentelijke formulieren te stoppen. Deze motie heeft geleid tot een aanpassing op formulieren waardoor er niet meer naar man/vrouw wordt gevraagd, tenzij dit wettelijk verplicht is of valt binnen de in Tilburg vastgestelde Visie op Dienstverlening. Ook zijn formulieren aangepast waar werd gevraagd om vader/moeder of echtgenoot/

echtgenote. De rond 150 webformulieren waren eenvoudig aan te passen, omdat zij gebruik maken van dezelfde achterliggende sjabloon. De 66 papieren (of pdf) formulieren moeten stap voor stap aangepast worden. Formulieren en brochures die al geprint zijn, worden niet teruggedrukt maar worden eerst opgemaakt, voordat de nieuwe materialen verspreid worden.

Wat zijn de tips en trucs voor gemeenten?

- Maak als organisatie duidelijk wat de focus is. In het geval van een gemeente bestaan er verschillende rollen: werkgever, instantie in relatie tot burgers, verstrekker van gegevens. Beslis per rol hoe u om kunt gaan met het verminderen van seksregistratie.
 - Doe een scan binnen de gemeentelijke organisatie en bij gemeentelijke diensten (of laat een scan uitvoeren) om te kijken voor welke wetgeving registratie van sekse daadwerkelijk verplicht is.
 - Vraag u af waarom seksregistratie in de organisatie plaatsvindt en of er een noodzaak is om sekse te registreren. Als er geen duidelijke aanleiding of noodzaak is, kunt u overwegen om seksregistratie waar mogelijk te verminderen. Zorg ervoor dat alle afdelingen en processen binnen uw organisatie hierin meegenomen worden.
 - Soms is er weerstand bij collega's die het aanpassen van seksregistratie niet nodig vinden. Het gebruik van verschillende argumentaties (bijvoorbeeld privacy én genderstereotypering) kan helpen om mensen over de streep te trekken.
 - Het aanpassen van systemen hoeft niet met veel ruchtbaarheid gepaard te gaan. Het afschaffen of optioneel maken van seksregistratie zal op zichzelf vaak niet direct opvallen bij medewerkers of klanten.
 - Leg de ambitie om onnodige seksregistratie terug te dringen vast in een plan zoals een Regenboogakkoord en laat dit goedkeuren door de raad. Hierdoor ontstaat er politiek en bestuurlijk draagvlak (en budget) voor de uitvoering van de plannen.
 - Aanpassingen kunnen tijd en geld kosten in een context van beperkte middelen en hoge werkdruk. Een opdracht vanuit de raad of vanuit het College om seksregistratie terug te dringen, kan deze opgave meer urgentie en prioriteit geven dan een intern beleid.
 - Een grote update of vervanging van klant- of ICT- systemen kan bij uitstek een goede aanleiding zijn om concreet werk te maken van het verminderen van seksregistratie. U kunt deze toolkit gebruiken om in dit proces te laten zien waar seksregistratie verminderd kan worden.
- Bovendien kunt u bij het kiezen van een nieuw systeem als voorwaarde stellen dat seksregistratie optioneel is en meer dan alleen de opties 'man' of 'vrouw' biedt.
- Als het lastig is om de registratie in een systeem aan te passen, kunt u de registratie in elk geval loskoppelen van het gebruik. Zo zal de seksregistratie in de BRP blijven bestaan, maar hoeven deze gegevens niet altijd doorgegeven worden naar andere gebruikers en kan bijvoorbeeld de aanschrijfvorm in communicatie ook los komen te staan van de aanwezige gegevens over sekse.
 - Houd altijd de BRP- of AVG-wetgeving bij de hand in de gevallen waar u wel sekse blijft registreren. Zo weet u zeker dat u de privacy van de betrokkenen waarborgt.
 - Gegevens over sekse worden vaak automatisch vanuit de BRP verstrekt op basis van autorisaties die zijn beschreven in de BRP-verordening of onderliggend reglement. Aandacht voor het terugdringen van onnodige seksregistratie of onnodige verstrekking daarvan kan ervoor zorgen dat deze autorisaties herzien worden en de verstrekking van de gegevens over sekse aanzienlijk verminderd wordt. Ook nu al kunnen gemeentelijke uitvoeringsorganisaties besluiten om gegevens over sekse niet op te vragen.
 - Constante aandacht voor het onderwerp, met name vanuit directie of leidinggevenden, is belangrijk voor een consequente en blijvende verandering in het gebruik van seksregistratie. Voor medewerkers in leidinggevende posities is het vaak makkelijker om de technische en organisatorische drempels te overbruggen. Ook zorgt constante aandacht ervoor dat bij nieuwe medewerkers, bestuurders of systemen het proces niet wordt vergeten of teruggedraaid.
 - Tuur over de muur: neem contact op met organisaties die al verdere stappen hebben gezet in het verminderen van seksregistratie en het gebruik ervan.



Gefinancierd door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap