

Vergaderjaar 2017–2018

34 650

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

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 mei 2018

Inleiding

Met belangstelling hebben de initiatiefnemers kennisgenomen van het verslag van de fracties over het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling ter nadere invulling van het verbod om ongeoorloofd onderscheid te maken op grond van geslacht (Wet verduidelijking rechtspositie transgender personen en intersekse personen). De initiatiefnemers danken de fracties voor de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, waarop hieronder verder ingegaan zal worden.

Inhoudsopgave

I	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	1
2.	Aanleiding en probleembeschrijving	7
3.	Probleemaanpak	15
4.	Verhouding tot andere wetgeving	15
5.	Gevolgen	16
6.	Consultatie	18
II	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	20

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie memoreren dat zowel de Raad van State als de indieners van het voorstel van wet stellen dat er strikt juridisch gezien geen noodzaak bestaat om de gronden geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie toe te voegen aan de Awgb. Dit neemt echter

niet weg, dat de leden van de VVD-fractie het een goede zaak vinden dat de personen waar het om gaat, wettelijke bescherming genieten. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat strekt tot wijziging van de Awgb ter nadere invulling van het verbod om ongeoorloofd onderscheid te maken op grond van geslacht. Deze leden onderschrijven het belang van een ruime uitleg van het begrip «geslacht» in het kader van de Awgb.

De initiatiefnemers bedanken de leden van de VVD-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie voor hun ondersteunende woorden.

Wetende dat dit wetsvoorstel alleen betrekking heeft op de Awgb en niet op andere wetten, vragen de leden van de VVD-fractie hoe de indieners aankijken tegen het aanpassen van andere, relevante wetgeving en de strafwetgeving. In hoeverre is dat noodzakelijk? De leden van de VVD-fractie vragen de indieners daarop in te gaan.

De initiatiefnemers onderstrepen dat met het onderhavige wetsvoorstel geen materiële wijziging van de wetgeving is beoogd, maar uitsluitend een verduidelijking voor toekomstige gevallen. Met de voorgestelde wijziging van de Awgb geven de initiatiefnemers verdere invulling aan de discriminatiegrond geslacht. Het is uitdrukkelijk de bedoeling van de initiatiefnemers dat de discriminatiegrond geslacht binnen de gelijkebehandelingswetgeving en andere wetgevingsterreinen wordt uitgelegd op eenzelfde wijze als in de Awgb. De initiatiefnemers beschouwen de Awgb als de belangrijkste en meest omvangrijke onder de gelijkebehandelingswetten; een algemene wet die op deelterreinen verder wordt uitgewerkt, daarbij steunend op de systematiek en de terminologie van de Awgb. Hierdoor zal een wijziging van de Awgb *de jure* materieel doorwerking hebben in andere gelijkebehandelingswetgeving. Er bestaat daarom volgens de initiatiefnemers geen noodzaak om naast de Awgb ook de aanpalende wet- en regelgeving aan te passen. Desalniettemin past in het verduidelijken van de normstelling dat ook wordt nagedacht over mogelijke gevolgen voor andere wet- en regelgeving waarin expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen vrouwen en mannen en een eventueel daaruit voortvloeiende behoefte om ook die wet- en regelgeving te wijzigen. Daarbij verwijzen de initiatiefnemers naast het Besluit gelijke behandeling en het Besluit beroepsvereisten ook naar bijlage 7 bij het rapport «M/V en verder»,¹ die een inventarisatie van Nederlandse wetgeving met sekse-specifieke aanduidingen of de term «geslacht» bevat. Volledige harmonisatie van alle wetgeving met sekse-specifieke aanduidingen is in het kader van de door de initiatiefnemers voorgestane aanpassing van de Awgb geen *conditio sine qua non* voor het begrijpen van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie onder de discriminatiegrond geslacht. Ten aanzien van het strafrecht geldt dat het de uitdrukkelijke bedoeling van de initiatiefnemers is dat bij uitingsdelicten als die in artikel 137d en uitsluitingsdelicten als die in artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht de discriminatiegrond geslacht wordt uitgelegd op eenzelfde wijze als in de Awgb.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende voorstel tot wijziging van de Awgb. Met de initiatiefnemers concluderen deze leden, dat er juridisch beschouwd geen noodzaak bestaat om de gronden geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie toe te voegen aan de Awgb. In dat licht vragen deze

¹ M. van den Brink, J. Tigchelaar, M/V en verder, seksregistratie door de overheid en de juridische positie van transgenders. Utrecht Centre for European Research into Family Law (UCERF) / WODC, Utrecht/Den Haag:2014.

leden de initiatiefnemers nader in te gaan op de vraag, of een wetswijziging het juiste instrument is om de discriminatie van transgender personen en intersekse personen buiten enige twijfel te stellen en meer zichtbaar uit te dragen. Deze leden vragen de initiatiefnemers of wijziging van de Awgb niet veeleer een sluitstuk zou moeten zijn van de gewenste verandering in de samenleving in de omgang met transgender personen en intersekse personen.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of wetswijziging in de ogen van de indieners het middel is om te bereiken wat zij willen bereiken? Deze leden hebben de nodige vragen bij de voorgenomen wetswijziging.

De initiatiefnemers hebben de verwachting dat het onderhavige initiatiefwetsvoorstel bijdraagt aan een gedragsverandering, waarbij diversiteit van geslacht – en daarmee mede van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie – zal worden gewaardeerd, en het maken van onrechtmatig onderscheid op deze grond niet wordt geaccepteerd. Het is de overtuiging van de initiatiefnemers, dat in een maatschappij waarin mensen zichtbaar zichzelf kunnen zijn talenten beter tot ontwikkeling komen en beter worden benut. Diversiteit leidt tot betere prestaties van meer tevreden mensen en bevordert innovatie en vooruitgang.

De initiatiefnemers zijn het met de leden van de CDA-fractie eens dat zorgvuldig moet worden nagedacht over de vraag of wetgeving wel het juiste instrument is om discriminatie van transgenders en intersekse personen tegen te gaan. Zo zijn de initiatiefnemers zich ervan bewust dat het buiten enige twijfel stellen van de discriminatie van transgender personen en intersekse personen in bepaalde mate kan worden verbeterd door bijvoorbeeld een publiekscampagne.

Het veranderen van houding en gedrag – met name gewoontegedrag – kost echter tijd en vergt vooral ook inzet van andere instrumenten.

Bovendien hangt het succes van campagnes mede af van de publieke belangstelling voor gelijke behandelingswetgeving en de bereidheid om hierover meer informatie te ontvangen. Daarnaast is de sociale en fysieke omgeving van invloed op houding en gedrag. Publiekscampagnes zijn bovendien kostbaar, en de effecten ervan ebben vaak na verloop van tijd weer weg.

De initiatiefnemers verwachten meer en langduriger effect van een verduidelijking van de wet. De initiatiefnemers baseren deze verwachting onder meer op de uitkomsten van het rechtssociologische onderzoek dat is toegevoegd aan het Evaluatieonderzoek Algemene Wet Gelijke behandeling «Gelijke behandeling: principes en praktijken».² In dit onderzoek wordt onder meer ingegaan op de effectiviteit van de Awgb. De initiatiefnemers stellen zich met de auteurs van bovengenoemd evaluatierapport op het standpunt dat effectiviteit van wetgeving een steeds voortgaand proces van communicatie is tussen enerzijds de leden van de interpretatiegemeenschap die de wet in het leven roept (bestaande uit onder anderen rechters, bestuurders en wetenschappers) en anderzijds de normadressaten en leden van de doelgroep. Aan dit communicatieproces ontleent de wet haar werking: de wettelijke terminologie verspreidt zich en de hiermee verbonden waarden vinden ingang in (delen van) de rechtsgemeenschap. Deze effecten op het denken en het spreken van mensen moeten, op termijn, leiden tot daadwerkelijke veranderingen in hun gedrag. Daarnaast wordt met de keus voor wetgeving invulling gegeven aan het advies van zowel het College voor de rechten van de mens als van de Mensrechtencommissaris van de Raad van Europa ter zake.

De initiatiefnemers kiezen een andere insteek ten aanzien van het uitgangspunt van de leden van de CDA dat wetgeving het sluitstuk zou moeten zijn van een gewenste verandering in de samenleving in de

² Kamerstukken II, 2006–2007, 28 481 nr. 4.

omgang met transgender personen en intersekse personen. Daarbij verwijzen de initiatiefnemers naar het normstellende karakter van de Awgb: zij beoogt bescherming te bieden tegen discriminatie en aldus de deelneming op gelijke voet aan het maatschappelijk leven te bevorderen.

De initiatiefnemers stellen, dat met het voorliggende wetsvoorstel mogelijke interpretatieverschillen over de toepasselijkheid van de Awgb worden weggelaten. De leden van de CDA-fractie vragen of de initiatiefnemers voorbeelden kunnen geven van de bedoelde interpretatieverschillen. De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vernemen graag welke twijfels er op dit moment nog bestaan en welke interpretatieverschillen over de toepasbaarheid van de Awgb er op dit moment nog mogelijk zijn.

Het College voor de Rechten van de Mens heeft in een oordeel uit 2014 aldus verwoord wie er een beroep kunnen doen op het verbod van discriminatie op grond van geslacht: «*Om de bescherming van de gelijkebehandelingswetgeving te kunnen genieten is het niet noodzakelijk dat iemand wordt gediscrimineerd omdat hij/zij man of vrouw is. Ook wanneer iemands genderidentiteit in het geding is die buiten de binariteit van man en vrouw valt, kan een beroep op de gelijkebehandelingswetgeving worden gedaan.*»³ Hoewel deze invulling van de grond geslacht aangeeft dat de bescherming van de Awgb verder gaat dan ongerechtvaardigd onderscheid tussen mannen en vrouwen, kunnen de initiatiefnemers zich voorstellen dat voor personen die zich gediscrimineerd voelen op grond van hun genderexpressie of geslachtskenmerken onvoldoende kenbaar is dat ook zij een beroep op de Awgb kunnen doen. Hetzelfde geldt wanneer iemands genderidentiteit in het geding is bij een kwestie die *binnen* de binariteit vrouw/man valt. Kan de heteroseksuele jongeman die zichzelf als man beschouwt, en make-up en nagellak draagt, een beroep doen op de Awgb als louter die omstandigheid voor een werkgever een reden is hem geen stageplek aan te bieden? Om alle twijfel weg te nemen, kiezen de initiatiefnemers ervoor door het expliciet benoemen van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie in de Awgb zonneklaar te maken dat discriminatie op grond van geslacht ook iemands geslachtskenmerken, genderidentiteit of genderexpressie kan betreffen.

De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting van de initiatiefnemers op de keuze om «niet vooruit te lopen op een internationaal juridisch toetsingskader, maar de rechter de ruimte voor eigen invulling van deze begrippen te geven».

Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie vloeit voort dat het verbod van onderscheid op grond van geslacht zich tevens uitstrekt op het maken van onderscheid op grond van geslachtkenmerken, genderidentiteit en genderexpressie.⁴ In teksten van de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de Europese Unie wordt in toenemende mate aan deze termen gerefereerd. De initiatiefnemers wijzen erop dat op internationaal vlak wordt gewerkt aan resoluties en aanbevelingen om gelijke behandeling op grond van geslachtkenmerken, genderidentiteit en genderexpressie te bewerkstelligen. Daarbij wordt ook gezocht naar

³ College voor de Rechten van de Mens 1 juli 2014, oordeel 2014–78. Dit oordeel betrof een klacht van een persoon met een intersekse-conditie. Dezelfde lijn is herhaald in een oordeel over een klacht van een transgender persoon, oordeel 2015–58.

⁴ Zie ook het rapport van de *European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, Trans and intersex people – Discrimination on the grounds of sex, gender identity and gender expression, European Commission*, juni 2011, dat een overzicht geeft van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU.

definities van deze begrippen. Dit debat is volop gaande. Het is daarom een bewuste keus van de initiatiefnemers om geen vastomlijnde definities te hanteren, maar om daarentegen de rechter de ruimte voor eigen invulling van deze begrippen te geven, met daarbij als richtlijn het uitgangspunt dat het begrip geslacht dient te worden beschouwd als een continuüm waarbinnen eenieder – vrouw/man en iets daarnaast, tussenin of tegenover – eenzelfde mate van bescherming tegen discriminatie geniet.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren met de Raad van State dat er strikt juridisch beschouwd, geen noodzaak is om de gronden geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie toe te voegen aan de Awgb. Ook de jurisprudentie of de rechtspraak op dit punt geven geen aanleiding tot misverstand over de ruime uitleg van het begrip «geslacht». Ook de initiatiefnemers stellen dat er geen materiële wijziging van de wetgeving is beoogd maar uitsluitend een verduidelijking. De leden van de SGP-fractie constateren dat de indieners aangeven dat de toe te voegen verbijzonderingen van het begrip geslacht in juridische zin niet nodig zijn en feitelijk dus alleen symbolische betekenis hebben om bepaalde vormen van discriminatie meer zichtbaar uit te dragen.

De initiatiefnemers stellen dat de omstandigheid dat strikt juridisch beschouwd de huidige tekst van de Awgb volstaat om mensen op grond van hun geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie te beschermen tegen het ongerechtvaardigd maken van onderscheid op grond van geslacht, niet automatisch leidt tot de conclusie dat wetswijziging slechts een symbolische werking heeft. De initiatiefnemers brengen in herinnering, dat er een maatschappelijk belang is om de bescherming tegen discriminatie van transgender personen en intersekse personen buiten enige twijfel te stellen en meer zichtbaar uit te dragen. De voorgenoemde explicitering en vermelding in de wet vergroot de rechtszekerheid. Met het onderhavige initiatiefwetsvoorstel willen de initiatiefnemers alle mogelijke twijfel wegnemen en expliciet stellen dat de wettelijke bescherming tegen discriminatie en het ongerechtvaardigd maken van onderscheid tussen vrouwen en mannen, mede het ongerechtvaardigd maken van onderscheid op basis van iemands geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie omvat. Tevens wordt – ook voor normadressaten – de kenbaarheid van de reikwijdte van de Awgb vergroot. Door het expliciet noemen van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie is voor personen van wie de geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie niet identiek en permanent overeenkomen met de biologische sekse die bij de geboorte is toegekend duidelijk dat de Awgb ook hen bescherming biedt tegen het ongerechtvaardigd maken van onderscheid.

Daarbij weegt voor de initiatiefnemers zwaar, dat gezien het zeer beperkte aantal zaken dat dienaangaande tot op heden aan het College is voorgelegd, leden van de doelgroep hun rechten kennelijk niet opeisen, terwijl uit diverse onderzoeken naar voren komt dat zij op grond van hun geslachtskenmerken, genderidentiteit of genderexpressie bovengemiddeld vaak slachtoffer zijn van discriminatie. Zo komt uit het rapport «*Trans and intersex people. Discrimination on the grounds of sex, gender identity and gender expression*» van de Europese Commissie naar voren dat negatieve houdingen jegens transgender personen en intersekse personen vaak direct samenhangen met het belang dat maatschappelijk wordt gehecht aan het binaire gendermodel, alsook met het niveau van stereotypering, seksisme en genderongelijkheid binnen de samenleving.

De leden van de SGP-fractie vragen de indieners of het een gewenste ontwikkeling is om het onderscheid tussen man en vrouw te vervagen. Vervolgens vragen deze leden of het niet mogelijk is dat juist als gevolg

van dit wetsvoorstel op momenten waarop het onderscheid er wel degelijk toe doet de begrippen man en vrouw minder scherp gedefinieerd zijn en dus ook minder bescherming zullen bieden.

De initiatiefnemers onderstrepen dat het vervagen van het onderscheid tussen man en vrouw voortvloeit uit maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij mensen zich niet thuis voelen in het hokje «vrouw» of «man». Die maatschappelijke ontwikkeling vloeit niet alleen voort uit een groeiende maatschappelijke acceptatie van het hebben van een genderidentiteit die niet conform het geregistreerde geslacht is of een genderexpressie die afwijkt van wat men in het algemeen passend vindt bij «mannen» of «vrouwen», zij vloeit ook voort uit het groeiende besef dat het biologisch geslacht wordt bepaald door meerdere factoren zoals hormonen, anatomie en chromosomen, die in verschillende combinaties voorkomen. Een uitgesproken organisatie van de samenleving rondom een systeem van twee elkaar uitsluitende opties vergroot de kans dat bestaande indelingen niet meer aansluiten bij veranderende maatschappelijke conventies en mensen zich niet per definitie identificeren met bestaande binaire categorieën die voor vele jaren gegeven waren. De groep die zich niet wil conformeren wordt niet officieel erkend en beschermd, heeft minder kans om zichzelf zichtbaar te maken of te emanciperen. Dat kan een directe inbreuk vormen op de persoonlijke en lichamelijke integriteit van mensen en onzichtbaarheid, discriminatie en marginalisering in de hand werken.

De initiatiefnemers zien niet het risico dat de wet minder bescherming zou bieden in gevallen dat het onderscheid tussen man en vrouw er wel degelijk toe doet. Daarbij constateren de initiatiefnemers dat waar beleidsmatig onderscheid tussen mannen en vrouwen wordt gemaakt, dit veelal een versimpeling van een feitelijke situatie betreft, waarbij steeds weer een aantal mensen ten onrechte wel of niet tot de doelgroep wordt gerekend.

De indieners van het voorstel beogen verduidelijking van de rechtspositie. In de praktijk noemen zij echter in de toelichting diverse groepen die zij ook beogen te beschermen. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of juist met dit voorstel niet wat aan de ene kant beoogd wordt – verduidelijking zonder uitbreiding van de reikwijdte – aan de andere kant teniet-gedaan wordt voor andere groepen, die niet expliciet genoemd worden?

Het wetsvoorstel wil benadrukken dat de Awgb van toepassing is op het volledige spectrum aan variaties van de discriminatiegrond geslacht, en zo duidelijk maken dat de Awgb eveneens bescherming biedt tegen het ongeoorloofd onderscheid maken op grond van een ieders geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie. Hoewel dit een wijzigingswet betreft is er toch voor gekozen deze wet een citeertitel te geven. De initiatiefnemers hebben geen reden aan te nemen dat het gebruik van de termen «transgender personen» en «intersekse personen» in de citeertitel het doel van het vergroten van de kenbaarheid en rechtszekerheid voor hen die zich niet aangesproken voelen door één van deze termen in de weg staat.

Meer in het algemeen vragen de leden van de SGP-fractie zich af of juist het karakter van de Awgb niet is om algemene regels te stellen, zonder dit voor allerlei specifieke groepen precies te benoemen. Leidt het expliciet noemen van bepaalde verbijzonderingen er niet toe dat daarmee niet genoemde kenmerken of relevant geachte factoren minder bescherming krijgen?

Dit geldt temeer nu de in de Awgb als gevolg van dit wetsvoorstel alleen bij het begrip geslacht (extra) verbijzonderingen zullen komen te staan. Is

het logisch om voor één van de gronden van de Awgb een steeds verdergaande verfijning aan te brengen?

De Awgb beoogt bescherming te bieden tegen discriminatie en aldus de deelneming op gelijke voet aan het maatschappelijk leven te bevorderen. De wet werkt het grondwettelijke discriminatieverbod nader uit voor het handelen tussen burgers onderling op de in de wet genoemde terreinen: arbeid, wonen, maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg, ouderenzorg, onderwijs en (overig) openbaar aanbod van goederen en diensten. De Awgb verbiedt daarmee discriminatie op terreinen waarop het maatschappelijk functioneren van mensen in ernstige mate kan worden belemmerd. De initiatiefnemers wijzen erop dat reeds bij de Wet van 15 september 2005 tot wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling en enkele andere wetten naar aanleiding van onderdelen van de evaluatie van de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (Evaluatiewet Awgb) de keus is gemaakt om verschijningsvormen van verboden onderscheid op grond van geslacht – in dit geval zwangerschap en moederschap – te expliciteren. Het onderhavige initiatief past daarmee in de eerder gehanteerde redeneertrant en systematiek om verschijningsvormen van verboden onderscheid te expliciteren in de Awgb.

2. Aanleiding en probleembeschrijving

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers een nadere toelichting te geven op de zinsnede, «dat op het moment dat de overheid iemands psychologische of fysieke zijn niet erkent en ondersteunt, mensen zich gedwongen kunnen voelen om zich te conformeren aan de bestaande kaders indien zij maatschappelijk willen functioneren». Welke vooronderstellingen over de taken en verantwoordelijkheden van de overheid liggen hieraan ten grondslag, zo vragen deze leden.

De initiatiefnemers gaan uit van het standpunt dat eenieder zichtbaar zichzelf moet kunnen zijn, zonder daarin beperkt te worden indien men niet voldoet aan het stereotiepe beeld van «vrouw» of «man». De taak van de overheid ligt erin om bij wet- en regelgeving, bij de formulering van beleid en in de uitvoering van haar taken waar mogelijk rekening te houden met de in de maatschappij aanwezige diversiteit ten aanzien van geslacht, geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie. De initiatiefnemers constateren dat het binaire denken de overhand heeft, met als gevolg dat de mensen die zich niet thuis voelen in die binariteit zich niet optimaal kunnen ontplooien en ontwikkelen en dat de maatschappij als geheel ook hun talenten niet volledig benut. De verantwoordelijkheid van de overheid ligt in de wettelijke bescherming van hen die niet voldoen aan het stereotiepe beeld van «vrouw» of «man».

Delen de initiatiefnemers de mening van de leden van de CDA-fractie, dat het doel van de Awgb is om discriminatie, dat wil zeggen achterstelling onder meer op grond van geslacht, tegen te gaan? Hoe verhoudt dat zich met de wens van de initiatiefnemers om de Awgb uit te breiden tot bescherming van het zelfbeeld?

De Awgb beoogt met verbodsbepalingen en verplichtingen voor normadressaten ongelijke behandeling op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid en burgerlijke staat, alsmede uitsluiting op deze gronden te voorkomen. Het in de Awgb neergelegde verbod op onderscheid houdt ook een verbod in op (seksuele) intimidatie en

discriminatoire bejegening. Op grond van de gelijkebehandelingswetgeving dienen normadressaten een aantal preventieve maatregelen te nemen om te zorgen voor een discriminatievrije (werk)omgeving. De Awgb beschermt daarmee mensen op basis van hun wezenlijke kenmerken en van hun zijn. Volgens de initiatiefnemers is boven iedere twijfel verheven dat daartoe ook wezenlijke kenmerken behoren als iemands geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie.

De initiatiefnemers verwijzen naar onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), waaruit blijkt dat de bejegening van intersekse personen door anderen zich vooral kenmerkt door ongewenste reacties die voortkomen uit onwetendheid, ongemak en onbegrip. De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers, in hoeverre zij met een wijziging van de Awgb onwetendheid, ongemak en onbegrip ten aanzien van intersekse personen willen opheffen.

Het opheffen – of in ieder geval verminderen – van onwetendheid, ongemak en onbegrip ten aanzien van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie ligt besloten in een van de doelstellingen van het wetsvoorstel: het vergroten van de kenbaarheid. Met de kenbaarheid doelen de initiatiefnemers op de kennis over de Awgb bij normadressaten en degenen die door de wet worden beschermd. Het gaat er dan met name om dat personen van wie de geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie niet identiek en permanent overeenkomen met de biologische sekse die bij de geboorte is toegekend, weten dat de Awgb bescherming biedt tegen het ongerechtvaardigd maken van onderscheid op grond van geslacht.

Door het expliciet onder de discriminatiegrond geslacht brengen van de begrippen geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie kunnen degenen die door de wet worden beschermd eenvoudigweg verwijzen naar de in de wet genoemde begrippen. Ook normadressaten zullen daardoor beter op de hoogte zijn van de verplichtingen die zij hebben tegenover deze groep.

Dit zal er volgens de initiatiefnemers tevens toe leiden dat meer kennis en bewustwording ontstaat over geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie. Kennis en begrip bij normadressaten zal immers noodzakelijk blijken om te kunnen voldoen aan de verplichtingen die uit de wet voortvloeien. Het is de overtuiging van de initiatiefnemers, dat meer kennis en begrip ook zal leiden tot meer acceptatie en normalisering, wat tenslotte ook weer zal afstralen op de rest van de samenleving.

De initiatiefnemers verwijzen naar de Jogjakarta Beginselen, waarin onder meer is vastgelegd hoe mensenrechten dienen te worden toegepast in het kader van genderidentiteit. De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers nader uiteen te zetten waarin de Nederlandse wetgeving tekortschiet om te bewerkstelligen «that no child's body is irreversibly altered by medical procedures in an attempt to impose a gender identity». De initiatiefnemers constateren, dat in Nederland de richtlijn onder medische professionals die intersekse personen behandelen sinds 2006 het verstrekken van volledige informatie is. De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers nader uiteen te zetten in hoeverre de opgesomde problemen die intersekse personen ondervinden, op te lossen zijn met een wijziging van de Awgb. Deze leden krijgen de indruk dat de gesignaleerde problematiek eerder een vraagstuk van niet adequate zorg is dan een vraagstuk van discriminatie. Gerichte aanpak van de problemen in de zorg ligt dan meer voor de hand dan wijziging van de Awgb.

In Nederland zijn tot in de huidige eeuw intersekse kinderen zonder medische noodzaak geopereerd om er fysiek uit te zien als een meisje, dan wel een jongetje.⁵ De initiatiefnemers constateren dat het begrip «medische noodzaak» verschillend wordt ingevuld en daardoor ook tot verschillende antwoorden op bovenstaande vraag leidt. Waar sommige artsen stellen onder druk te zijn gezet door ouders om tot opereren over te gaan wanneer hun kind ambigue geslachtskenmerken heeft, hebben de initiatiefnemers ook kennisgenomen van ouders van intersekse kinderen die het tegendeel beweren en juist wijzen op de druk die zij vanuit medische hoek ervaren.

Een terugkerend element in de verklaringen van zowel ouders als artsen is dat een beslissing om tot opereren over te gaan wordt gevoed door de gedachte dat een kind met ambigue geslachtskenmerken veroordeeld zal zijn tot een leven vol discriminatie, ongemak en onbegrip vanuit de buitenwereld. Daar waar wetgeving kan helpen om dat beeld bij te stellen (zie de beantwoording van de vorige vraag van de leden van de CDA-fractie), kan wetgeving indirect ook bijdragen aan het verminderen van de gevoelde maatschappelijke druk om een intersekse kind zonder medische reden toch te opereren.

Het SCP constateert in het rapport Leven met intersekse/DSD, dat er nog weinig gedegen kennis is uit onderzoek en dat het onduidelijk is wat de impact van intersekse/DSD is op de leefsituatie. Het SCP stelt, dat het op grond van de beschikbare informatie uit eerder onderzoek en de interviews niet mogelijk is gebleken, om goed in beeld te krijgen in hoeverre intersekse personen frequent belemmeringen in participatie binnen opleiding, werk en in de vrije tijd ondervinden. De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers in dit verband, wat de toegevoegde waarde is van wijziging van de Awgb.

De initiatiefnemers zijn met de leden van de CDA-fractie van mening dat meer onderzoek noodzakelijk is om beter inzicht te krijgen in de huidige leefsituatie van intersekse personen in Nederland. Tegelijkertijd constateren de initiatiefnemers dat er een taboe heerst op het hebben van een lichaam dat niet voldoet aan de heersende norm. Een intersekse conditie die zich pas op latere leeftijd openbaart, onwetendheid over vroegere operaties of schaamte over het eigen intersekse lichaam leiden ertoe dat veel intersekse personen «niet uit de kast komen». De initiatiefnemers hebben met intersekse personen gesproken die zeggen bang zijn hun baan te verliezen indien zij open zijn over hun intersekse conditie. Zij geven ook aan geconfronteerd te worden met medische kosten die niet worden vergoed omdat zij nu eenmaal als man of vrouw geregistreerd staan en daarom niet in aanmerking komen voor bepaalde medicatie. Alleen al deze persoonlijke verhalen sterken de indieners in hun overtuiging dat het expliciet opnemen van geslachtskenmerken in de Awgb wel degelijk toegevoegde waarde heeft.

De initiatiefnemers stellen, dat het College voor de Rechten van de Mens betwijfelt of intersekse personen in alle gevallen door vigerende wetgeving worden beschermd. In dit verband verwijzen de initiatiefnemers naar een verzoek van het College aan het VN-Comité tegen Foltering om de Nederlandse regering op te roepen hierover meer duidelijkheid te geven. Kunnen de initiatiefnemers aangeven, op welke gevallen deze vraag naar verduidelijking precies betrekking heeft, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

⁵ Zie bijvoorbeeld: M. van Heesch, *Ze wisten niet of ik een jongen of een meisje was: kennis, keuze en geslachtsvariëaties. Over het leven met en het kennen van intersekse condities in Nederland*, Amsterdam University Press, 2015.

In het Statusrapport 2013 benadrukte het College de behoefte aan meer bewustwording omtrent de hindernissen die intersekse personen in hun dagelijks leven ervaren. Dat betreft ook discriminatie. Voor het College is onduidelijk in hoeverre de Nederlandse regering kan garanderen dat ten aanzien van intersekse personen voldoende rekening wordt gehouden met de eerbiediging van hun fundamentele rechten zoals die voortvloeien uit internationale verdragen, zoals het Kinderrechtenverdrag en het Antifolterverdrag. Zo is weinig bekend over langetermijneffecten van medische ingrepen – waaronder die met een onomkeerbaar karakter – die intersekse personen soms al op jonge leeftijd ondergaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert, dat het voorliggende wetsvoorstel de begrippen «genderidentiteit» en «genderexpressie» invoert, die in het voorstel zelf niet zijn gedefinieerd, maar in een voetnoot bij de memorie van toelichting worden omschreven (MvT blz. 6, voetnoot 26).

De initiatiefnemers omschrijven genderidentiteit als de diepe innerlijke overtuiging en individuele beleving van eenieder van de eigen kunne, met inbegrip van de eigen lichaamsbeleving, die al dan niet overeenkomt met het geslacht dat bij geboorte werd toegewezen. De leden van de CDA-fractie constateren, dat het hier gaat om het wegen van een persoonlijke beleving van geslacht. Deze leden vragen de initiatiefnemers in dit verband, hoe een overheid discriminatie op basis van persoonlijke beleving kan wegen.

De initiatiefnemers wijzen erop, dat ook andere discriminatiegronden als godsdienst, levensovertuiging en politieke gezindheid een persoonlijke beleving betreffen. Ten aanzien van het wegen van discriminatie op basis van iemands godsdienst geldt een ruime uitleg: het gaat niet alleen over het aanhangen van een geloofsovertuiging, maar ook over het zich ernaar gedragen, de zogenaemde «handelingsvrijheid». Dit impliceert dat de Awgb ook bescherming biedt aan gedragingen die rechtstreeks uitdrukking geven aan een godsdienstige overtuiging. Daarbij kan gedacht worden aan het dragen van een hoofddoek door moslima's, het dragen van een keppeltje door Joden of het hebben van een baard om religieuze redenen. Een parallelle redenering kan volgens de initiatiefnemers worden toegepast ten aanzien van genderidentiteit, waarbij de handelingsvrijheid bijvoorbeeld kan worden ingevuld door het zich naar buiten toe presenteren als androgyn, genderqueer of transgender.

De initiatiefnemers stellen dat de termen genderidentiteit en genderexpressie in toenemende mate kunnen worden beschouwd als onderdeel van het dagelijkse Nederlandse spraakgebruik. De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers deze stelling nader te onderbouwen.

De initiatiefnemers zijn zich ervan bewust dat hun stelling dat een woord onderdeel is van het dagelijkse Nederlandse spraakgebruik, arbitrair is. Zij constateren echter dat de termen genderidentiteit en genderexpressie steeds vaker opduiken in artikelen in kranten, tijdschriften en op internet en ook op tv steeds vaker wordt gebezigd. Een zoekactie op het woord «genderidentiteit» op Google levert meer dan 521.000 resultaten op en is inmiddels verschenen in 209 officiële overheidspublicaties; «genderexpressie» komt in een zoekactie op Google meer dan 141.000 keer tevoorschijn en is terug te vinden in 40 officiële overheidspublicaties. De initiatiefnemers kijken ernaar uit dat de begrippen door opname in de Awgb een nog grotere bekendheid zullen gaan genieten. Wat overigens van belang is, is dat de termen onder transgender personen en intersekse personen over het algemeen bekend mogen worden geacht.

De initiatiefnemers stellen, dat veel transgender personen graag zouden zien dat de overheid een expliciet verbod op discriminatie van transgender personen verankert in de wet en verwijzen daarbij naar onderzoek van het SCP. De leden van de CDA-fractie vragen of de initiatiefnemers doelen op de volgende passage: «Er zijn in totaal zo'n 30 suggesties gedaan op juridisch gebied. In verreweg de meeste gevallen ging het om betere wettelijke verankering van het verbod op discriminatie op grond van genderidentiteit en betere juridische bescherming van transgenders (die bv. uit de kast zijn gekomen).» Klopt het, dat er voor het bedoelde onderzoek 450 respondenten zijn ondervraagd?

De verwijzing naar het SCP-onderzoek betreft inderdaad de passage die door de leden van de CDA-fractie wordt genoemd. De vraag van de leden van de CDA-fractie doet vermoeden dat zij van mening zijn dat de stelling van de initiatiefnemers zich niet verhoudt tot de onderzoeksgegevens. Mochten de leden van de CDA-fractie die mening inderdaad zijn toegedaan, dan herkennen de initiatiefnemers zich daar niet in. Zij wijzen erop, dat de respondenten de open vraag kregen voorgelegd of zij adviezen hadden voor de overheid en het beleid. Dat op die vraag rond de 30 respondenten aangaven een betere wettelijke verankering van het verbod op discriminatie op grond van genderidentiteit en betere juridische bescherming van transgenders suggereerden was voor de initiatiefnemers een duidelijk signaal om nut en noodzaak daarvan te bezien. In de gesprekken van de initiatiefnemers met belangenorganisaties is naar voren gekomen dat ook zij regelmatig signalen ontvangen over de behoefte aan verduidelijking van de rechtspositie van transgender personen. In die gesprekken is nut en noodzaak van een aanpassing van de gelijkebehandelingswetgeving op dit punt steeds weer bevestigd.

De leden van de D66-fractie vernemen graag van de initiatiefnemers in hoeverre dit initiatiefwetsvoorstel de bejegening richting intersekse personen in de vorm van ongewenste reacties tegengaat. Zij ontvangen graag een toelichting.

De leden van de D66-fractie vragen zich af in hoeverre dit initiatiefwetsvoorstel bijdraagt aan het wegnemen van de onzekerheid en schaamte voor transgender personen.

Een vergelijking tussen de statistieken waaruit blijkt dat 2 op de 1.000 mensen een intersekse conditie hebben en het aantal mensen dat zich daadwerkelijk openlijk presenteert als intersekse persoon, doet vermoeden dat een groot aantal intersekse personen om verschillende redenen niet uit de kast komt. De initiatiefnemers zijn ervan overtuigd – en in die overtuiging gesterkt door de verhalen die zij hebben gehoord van directbetrokkenen – dat de vrees voor achterstelling en discriminatie daarbij een grote rol speelt. Door expliciet in de Awgb op te nemen dat de wet ook bescherming biedt ten aanzien van geslachtskenmerken – en de gelijkebehandelingswetgeving dus ook van toepassing is op intersekse personen – willen de initiatiefnemers de boodschap uitdragen dat het ook intersekse personen vrij moet kunnen staan om zichtbaar zichzelf te zijn. Die zichtbaarheid zal, in combinatie met de verduidelijking van de wettelijke verplichtingen van normadressaten, leiden tot een behoefte aan meer kennis en het zich willen verdiepen in de problematiek van intersekse personen, met een positievere benadering van intersekse personen en een vermindering van ongewenste reacties tot gevolg. Eenzelfde redenering gaat volgens de initiatiefnemers ook op waar het transgenderpersonen betreft: meer kennis en zichtbaarheid van transgenderpersonen zal naar overtuiging van de indieners leiden tot minder wederzijdse gevoelens van onzekerheid en schaamte in de richting van transgender personen.

De leden van de D66-fractie vragen of de initiatiefnemers kunnen aangeven in hoeverre andere Europese landen gehoor geven aan de oproep van de Mensenrechtenrechten-commissaris van de Raad van Europa uit 2015 om de nationale gelijkebehandelingswetgeving aan te passen om zo ook bescherming te bieden op basis van geslachtskenmerken? In hoeverre geven landen, ook buiten de Raad van Europa, gehoor aan de oproep van de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten?

Uit het in 2016 gepubliceerde rapport *Living Free and equal – What states are doing to tackle violence and discrimination against lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex people* van de UNHCR komt naar voren dat Australië en Malta geslachtskenmerken als specifieke grond hebben opgenomen in hun gelijkebehandelingswetgeving. De gelijkebehandelingswetgeving van Zuid-Afrika kent – net als door de initiatiefnemers wordt voorgesteld – een wettelijke bepaling waarbij geslachtskenmerken expliciet onder de grond geslacht zijn gebracht. Uit informatie van de intersekse-belangenorganisatie NNID komt naar voren dat op dit moment ook in Griekenland, Kroatië en Finland initiatieven lopen om geslachtskenmerken als grond op te nemen in de gelijkebehandelingswetgeving.

De leden van de D66-fractie vragen zich af op basis waarvan de LHBTI-rechten-ranglijst wordt opgesteld en welke landen, die de explicitering van discriminatie tegen intersekse en transgender personen wel hebben opgenomen in de wet, in die ranglijst boven Nederland staan. De leden van de GroenLinks-fractie zijn het met de initiatiefnemers eens dat het feit dat Nederland op de LHBTI-rechtenranglijst gezakt is, een zorgelijk punt is. Zij zijn benieuwd welke landen, die op de ranglijst boven Nederland staan, in hun wetgeving een explicitering van discriminatie tegen intersekse en transgender personen in de wet hebben opgenomen?

Volgens de Europese belangenorganisatie Transgender Europe (TGEU) hebben binnen Europa Noorwegen, Zweden, het Verenigd Koninkrijk, België, Spanje, Malta, Oostenrijk, Hongarije, Kroatië, Servië, Montenegro, Bosnië-Herzegovina, Oekraïne en Georgië in hun gelijkebehandelingswetgeving een expliciete verwijzing naar wat TGEU noemt «trans identities». (Bron: <https://transrespect.org/en/map/anti-discrimination/?submap=trans-identities-explicitly-included>)

De zogenoemde «Rainbow Index» wordt jaarlijks opgesteld door de internationale LHBTI-belangenorganisatie ILGA-Europe. De input wordt aangeleverd door de nationale leden van ILGA (voor Nederland het COC), en geverifieerd door experts met behulp van officiële documenten. Daarbij moet uiteraard worden meegewogen dat rechtsvergelijking altijd met de nodige mitsen en maren gepaard gaat vanwege het gebruik van verschillende terminologie en de verschillen tussen de nationale rechtssystemen. Desalniettemin geeft de index een duidelijk beeld over de ontwikkeling van LHBTI-rechten binnen Europa.

In de Rainbow-Index van 2017 had Nederland een score van 64%, waarmee het lager scoort dan Malta, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, België, Frankrijk, Portugal, Finland, Denemarken en Spanje. De lagere score van Nederland is vooral te verklaren door het achterblijven van expliciteringen in de wetgeving, in het bijzonder de gelijkebehandelingswetgeving. De index maakt een onderscheid naar gelijke behandeling op het gebied van arbeid, goederen en diensten, onderwijs en gezondheidszorg. Volgens de Rainbow-Index van 2017 wordt – van de landen die in de ranking boven Nederland staan – genderidentiteit expliciet genoemd in de gelijkebehandelingswetgeving in België, Denemarken (arbeid en goederen en diensten), Finland, Frankrijk, Portugal (arbeid en onderwijs) en Spanje (alleen in bepaalde regio's) en het Verenigd Koninkrijk.

Genderexpressie staat geëxpliciteerd in de wetgeving van België, Denemarken, Finland, Malta, Noorwegen en Spanje (bepaalde regio's). Geslachtskenmerken worden genoemd in de wetgeving van België, Finland, Malta, Noorwegen en Spanje (bepaalde regio's). Naar verwachting zal de score Nederland dus toenemen bij het aannemen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie delen met de initiatiefnemers de zorgen over de problemen waar transgenders en intersekse personen tegenaan lopen. Zij begrijpen ook dat de Awgb aanpassen niet juridisch noodzakelijk is. De daadwerkelijke positie van intersekse personen en transgenders wordt immers niet versterkt door deze wet. De leden van de SP-fractie vragen zich af of het zwaartepunt niet meer zou moeten liggen op een werkelijke verbetering van de positie dan alleen een juridische, die dus niet noodzakelijk is.

De initiatiefnemers delen de analyse van de leden van de SP-fractie dat alleen een wetswijziging niet zal leiden tot daadwerkelijke verbetering van de positie van transgender personen en intersekse personen, maar benadrukken daarbij – met een verwijzing naar hetgeen daarover is gezegd in de beantwoording van hierboven gestelde vragen – dat wetgeving wel degelijk een aanjagende functie kan hebben om die verbetering in gang te zetten.

De initiatiefnemers stellen dat er in beginsel geen noodzaak bestaat om naast de Awgb andere wet- en regelgeving aan te passen, omdat geen materiële wijziging van de wetgeving is beoogd, maar uitsluitend een verduidelijking. De leden van de fractie van de SP vragen dan wel een nadere toelichting aan de initiatiefnemers over waarom andere wetten, zoals de Raad van State ook opmerkt, niet aangepast worden. Met name als het gaat om de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen. De leden van de SP-fractie begrijpen dat een aanpassing van deze wet niet het onderscheid tussen mannen en vrouwen vervangt, maar zouden ook in deze wet intersekse personen en transgenders niet als verduidelijking dan moeten worden toegevoegd?

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de initiatiefnemers in dit verband mogelijke gevolgen buiten beschouwing laten voor wet- en regelgeving waarin expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen vrouwen en mannen.

Met de voorgestelde wijziging van de Awgb geven de initiatiefnemers verdere invulling aan het begrip geslacht en daarmee ook aan de juridische invulling van «vrouw» en «man». Volledige harmonisatie van alle wetgeving die onderscheid maakt tussen mannen en vrouwen voert veel te ver voor het doel en de reikwijdte van het huidige voorstel. Dat gezegd hebbende wijzen de initiatiefnemers echter wel op de beperkingen van het binaire vrouw/man-denken bij beleidsmakers en bij de wetgever en op het risico van stigmatisering dat daaruit voortvloeit. Meer bewustwording daaromtrent zal uiteindelijk leiden tot beter beleid en betere wetgeving.

Voor de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keus om naast de Awgb niet ook andere wetten aan te passen, verwijzen de initiatiefnemers naar de beantwoording van de vraag van de VVD eerder in deze nota, die betrekking had op hetzelfde onderwerp.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de indieners van het voorstel diverse standpunten en verklaringen over geslachtskenmerken benoemen. In de toelichting maken zij echter niet goed duidelijk op wat voor geslachtskenmerken zij concreet op het oog hebben. Juist wanneer zij beogen meer rechtszekerheid te bieden is het in de ogen van de leden

van de SGP-fractie belangrijk dat zij ook daadwerkelijk duidelijk maken wat de precieze reikwijdte van het begrip is. Juist omdat de indieners beogen elk onderscheid tegen te gaan, moet het ook voor iedereen duidelijk kunnen zijn wat er met een dergelijk begrip bedoeld wordt. Dit geldt temeer nu het om kenmerken gaat die blijkbaar in veel gevallen niet eens voor iedereen kenbaar zullen zijn.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft als doel personen die zijn geboren met een lichaam dat biologisch gezien niet voldoet aan de normatieve definitie van vrouw of man te beschermen tegen het maken van ongeoorloofd onderscheid. De indieners refereren aan deze grond met de term «geslachtskenmerken». De term geslacht verwijst naar de fysieke anatomie van een persoon. De optische verschillen van het lichaam op basis waarvan personen bij hun geboorte worden ingedeeld in de categorie «vrouw» of «man» worden «primaire geslachtskenmerken» genoemd. Aan de lichamelijke verschillen die optreden tijdens de puberteit wordt gerefereerd met de term «secundaire geslachtskenmerken». Wetenschappelijk onderzoek toont evenwel aan dat het biologisch geslacht meer variaties kent dan ons binaire systeem van man/vrouw. Het biologisch geslacht wordt immers bepaald door meerdere factoren zoals hormonen, anatomie en chromosomen, die in verschillende combinaties voorkomen.

Ten aanzien van genderidentiteit en genderexpressie merken de leden van de SGP-fractie het volgende op. Het College voor de rechten van de mens geeft aan dat onder genderidentiteit ook genderexpressie valt. De aan het woord zijnde leden vragen in hoeverre de indieners van het voorstel deze gedachte delen.

Er zijn meerdere mogelijkheden om vorm te geven aan het verbod van discriminatie van personen die zijn geboren met een lichaam dat biologisch gezien niet voldoet aan de normatieve definitie van vrouw of man (intersekse personen) en personen die een discrepantie ervaren tussen hun beleving of expressie van gender en het geslacht dat hen bij de geboorte werd toegekend (transgender personen). Bij de gemaakte keuzes hebben de initiatiefnemers gekeken naar de duidelijkheid van de normstelling, de wetssystematiek en de praktische hanteerbaarheid van de norm voor diegenen die hem moeten toepassen. De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen zowel de term genderidentiteit als de term genderexpressie op te nemen, in lijn met internationale aanbevelingen en de keuze van een aantal andere Europese landen. Daarbij zijn de initiatiefnemers zich ervan bewust dat voor geen van de overige discriminatiegronden het uiten ervan of de «zijnskenmerken» expliciet beschermd zijn: die worden begrepen onder de discriminatiegronden zelve. De initiatiefnemers overwegen echter, dat – in tegenstelling tot de overige discriminatiegronden – de genderexpressie van een persoon niet altijd congruent hoeft te zijn met diens genderidentiteit. Dit betreft niet enkel transgender personen wier uiterlijke verschijningsvorm (nog) niet overeenkomt met hun genderidentiteit, maar ook bijvoorbeeld androgynen personen, agender personen, genderqueer personen, genderfluid personen, polygender personen, transgenderisten en cross dressers. Voor het opnemen van zowel de term genderidentiteit als de term genderexpressie pleit ook dat het in concrete zaken soms lastig valt te ontwarren of iemand nu wordt gediscrimineerd vanwege genderidentiteit of genderexpressie. Door het opnemen van zowel genderidentiteit als genderexpressie willen de initiatiefnemers duidelijk maken dat de wet eveneens eenieder die niet voldoet aan de stereotiepe ideeën over hoe mannen en vrouwen eruitzien, spreken of zich gedragen expliciet beschermt tegen het maken van onderscheid voortkomend uit de vooroordelen, de uitsluiting en de vormen van discriminatie waarmee zij

worden geconfronteerd. Daarbij kan gedacht worden aan personen die zich zowel man als vrouw voelen; ertussenin of wisselen van gevoel; aan personen die zich niet met een genderidentiteit identificeren; of personen die zich niet gebonden voelen aan de binaire geslachten en geslachtsrollen.

3. Probleemaanpak

De Awgb, zo merken de leden van de CDA-fractie op, werkt het grondwettelijke discriminatieverbod nader uit voor het handelen tussen burgers onderling op de in de wet genoemde terreinen: arbeid, wonen, maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg, ouderenzorg, onderwijs en (overig) openbaar aanbod van goederen en diensten. De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers in hoeverre de problemen die transgender en intersekse personen ondervinden geduid kunnen worden als discriminatie, dat wil zeggen achterstelling in de zin van de Grondwet.

De initiatiefnemers erkennen dat «discriminatie» een ingewikkeld en beladen begrip is. Mensen geven verschillende betekenissen aan het begrip discriminatie en situaties en opmerkingen kunnen verschillend worden beoordeeld. Wat de een als een grap bedoelt, kan voor een ander zeer kwetsend zijn. Met hun uiteenzetting in de memorie van toelichting hebben de initiatiefnemers onderbouwd hoe mensen op grond van hun geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie te maken krijgen met stereotyperingen en vooroordelen die kunnen doorwerken in de domeinen waarop de Awgb zich richt. Daar waar deze stereotyperingen en vooroordelen direct of indirect leiden tot een ongelijke behandeling, zonder dat daarvoor een rechtvaardigingsgrond bestaat, is sprake van discriminatie in de zin van de Awgb. Waar precies de grens zal worden gelegd, zal worden bepaald door de oordelen van het College en door jurisprudentie.

4. Verhouding tot andere wetgeving

De leden van de D66-fractie vragen zich af wat het verschil is tussen het directe en indirecte onderscheid op grond van geslacht. Deze leden vernemen graag op welke gronden objectieve rechtvaardiging geldt.

De Awgb hanteert in artikel 1 onder b. en c. de volgende definities van direct en indirect onderscheid:

- b. direct onderscheid: indien een persoon op een andere wijze wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld, op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat;
- c. indirect onderscheid: indien een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen met een bepaalde godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat in vergelijking met andere personen bijzonder treft.

Direct onderscheid is verboden, tenzij de wet een uitzondering maakt. Indirect onderscheid is in beginsel verboden, tenzij er een objectieve rechtvaardiging voor is. Om vast te stellen of sprake is van objectieve rechtvaardiging, dient eerst beoordeeld te worden of het doel van de discriminatie legitiem is; vervolgens wordt beoordeeld of het middel geschikt en noodzakelijk is. Als het doel legitiem en het middel geschikt en noodzakelijk is, dan is het gemaakte onderscheid niet verboden.

5. Gevolgen

De initiatiefnemers stellen, dat het onderhavige wetsvoorstel niet zal leiden tot meer onduidelijkheid bij de interpretatie van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en het Burgerlijk Wetboek dan nu reeds het geval is als gevolg van de Transgenderwet. Wat zijn de consequenties voor de wetgeving ter bescherming van vrouwen in de periode van zwangerschap en bevalling, nu ook de mogelijkheid bestaat dat een persoon die bij de geboorte als vrouw is geregistreerd, doch inmiddels als man wordt erkend, een kind baart, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De initiatiefnemers danken de leden van de CDA-fractie voor het aangedragen voorbeeld, dat een goede illustratie biedt van de problemen waar een transman in de praktijk tegenaan kan lopen en de toegevoegde waarde die de voorgestelde wetwijziging in de praktijk kan hebben. De initiatiefnemers constateren dat overal waar onderscheid wordt gemaakt tussen vrouwen en mannen, dit gebeurt op basis van stereotiepe vooronderstellingen, waarbij steeds een gedeelte van de feitelijke doelgroep ten onrechte wordt uitgesloten.

Ten aanzien van de door de leden van de CDA-fractie aangedragen casus geldt het volgende. De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat een transman met de wens een kind te baren wordt geconfronteerd met een zorgverzekeraar die weigert hem voor kraamzorg te verzekeren, louter vanwege het feit dat hij als man geregistreerd staat. De initiatiefnemers zouden graag zien dat bijvoorbeeld bij bevolkingsonderzoek naar baarmoederhalskanker personen worden opgeroepen die daadwerkelijk tot de doelgroep behoren omdat zij een baarmoeder hebben, en dat als selectie criterium daarvoor niet simpelweg wordt uitgegaan van het als vrouw geregistreerd staan in het bevolkingsregister. Een explicitering in de Awgb waarbij aanbieders van diensten en producten erop worden gewezen dat zij in hun dienstverlening geen ongerechtvaardigd onderscheid mogen maken op basis van (in dit geval) iemands seksekenmerken of genderidentiteit, bevordert deze andere wijze van denken en zal op termijn tot een betere en meer inclusieve dienstverlening leiden.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of de initiatiefnemers van mening zijn dat ook de andere wet- en regelgeving, waarin expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen vrouwen en mannen, op den duur aangepast dient te worden. Zij ontvangen graag enige argumentatie bij de toelichting.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af of de initiatiefnemers de indruk hebben dat ook andere wet- en regelgeving, waarin expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen vrouwen en mannen, op termijn zal moeten worden aangepast.

De initiatiefnemers constateren, dat het onderscheid maken op basis van iemands fysieke geslachtskenmerken maatschappelijk gezien steeds minder relevant wordt en dat grenzen tussen wat als mannelijk of vrouwelijk wordt beschouwd vervagen. Op een groeiend aantal maatschappelijke terreinen biedt het klassieke onderscheid tussen mannen en vrouwen en de daarbij behorende rollen onvoldoende ruimte aan individuele wensen en keuzes om het eigen leven in te richten. Dat vraagt om wet- en regelgeving die de bestaande binariteit overstijgt en ruimte biedt aan andere wensen en opvattingen. De initiatiefnemers beschouwen het wettelijk verankeren van het recht op gelijke behandeling voor hen die niet passen binnen de hokjes «man» of «vrouw», danwel binnen die hokjes niet voldoen aan het bijbehorende beeld van gedragingen en expressie, als een belangrijke stap. Tegelijkertijd beseffen de indieners dat de huidige wetgeving op veel plaatsen nog steeds uitgaat

van een wereld die bestaat uit mannen en vrouwen, waarbij de mate waarin dat schuurt met de werkelijke situatie bepalend zal blijken voor de roep om ook die wettelijke bepalingen van een meer bij de huidige tijd passende terminologie te voorzien.

Verder vragen de leden van de fractie van GroenLinks zich af of en zo ja wanneer er een evaluatie van de wetgeving zal plaatsvinden.

De initiatiefnemers begrijpen de relevantie van deze vraag, maar stellen voor deze discussie te betrekken bij het gesprek met de regering over seksregistratie.

Naar de mening van de leden van de SGP-fractie vraagt de Afdeling advisering van de Raad van State er terecht aandacht voor dat vanuit het oogpunt van wetgevingsconsistentie het gebruik van specifieke toevoegingen in de ene wet ook consequenties kan hebben voor dezelfde algemene begrippen in andere wetten. De door de indieners beoogde rechtszekerheid wordt naar de mening van de leden van de SGP-fractie slechts ten dele bereikt, omdat er alleen in de Awgb bepaalde begrippen aangepast worden.

Met de voorgestelde wijziging van de Awgb geven de initiatiefnemers verdere invulling aan het begrip geslacht met als doel de kenbaarheid en de rechtszekerheid te vergroten. Met hun uiteenzetting in de memorie van toelichting hebben de initiatiefnemers onderbouwd hoe mensen op grond van hun geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie te maken krijgen met stereotyperingen en vooroordelen die kunnen doorwerken in de domeinen waarop de Awgb zich richt. Door aanpassing van de Awgb wordt verreweg het grootste gedeelte van de domeinen waarbinnen discriminatie kan plaatsvinden afgedekt. Volledige harmonisatie van alle wetgeving waarin het begrip «geslacht» wordt gebruikt voert veel te ver voor het doel en de reikwijdte van het huidige voorstel.

In reactie op het advies geven de indieners aan dat dit wetsvoorstel voor de interpretatie van andere wetten niet meer onduidelijkheid biedt dan het gevolg is van de Transgenderwet. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of zij hiermee dus aangeven dat er inderdaad als gevolg van de Transgenderwet onduidelijkheid is ontstaan over de interpretatie van de gebruikte begrippen? Is het dan gewenst die onduidelijkheid te vergroten door het over te nemen bij de Awgb?

De initiatiefnemers constateren dat de Transgenderwet in feite regelt dat de genderidentiteit van een individu van groter belang wordt geacht dan het fysieke geslacht, waar het gaat om de officiële registratie bij de burgerlijke stand. De initiatiefnemers achten het van groot belang dat deze afweging op deze wijze wordt gemaakt. Tegelijkertijd erkennen de initiatiefnemers dat wanneer registratie geschiedt op basis van genderidentiteit dit de vraag of iemand juridisch gezien als «man» of als «vrouw» beschouwd moet worden compliceert. Dat is volgens de initiatiefnemers overigens mede het geval omdat nergens in de wet de begrippen «man» en «vrouw» staan gedefinieerd.

De initiatiefnemers zien geen toegevoegde waarde in het blijven vasthouden aan een dichotomie die in de praktijk duidelijk niet meer voldoet. Zij zien meer heil in een proces van geleidelijke aanpassing van de in wet- en regelgeving gebruikte terminologie die passend is op het volledige spectrum van geslacht dat de natuur ons schenkt.

6. Consultatie

De leden van de D66-fractie willen graag aangeven dat het op prijs wordt gesteld dat diverse betrokken partijen gedurende de totstandkoming van dit initiatiefvoorstel zijn geconsulteerd.

De initiatiefnemers bedanken de leden van de D66-fractie voor hun ondersteunende woorden.

De initiatiefnemers noemen in de paragraaf consultatie de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 juni 2016 (TK 30 420, nr. 247). De leden van de CDA-fractie vragen hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de contouren van de wijziging van de Awgb, die in de bedoelde brief zijn geschetst.

De brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waaraan de leden van de CDA-fractie refereren komt voort uit de toezegging in de Hoofdlijnenbrief emancipatiebeleid 2013 – 2016 van 10 mei 2013 (Kamerstukken II, 2012 – 2013, 30 420, nr. 180) om een verkenning uit te voeren naar de vraag of, en zo ja hoe, het verbod van discriminatie op grond van genderidentiteit en genderexpressie in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) kan worden geëxpliciteerd. In de brief wordt op basis van de bevindingen van het SCP-rapport «Worden wie je bent» ingegaan op de maatschappelijke positie van transgender personen en van personen met een incongruente of ambigue genderidentiteit. De initiatiefnemers hebben deze analyse verder uitgewerkt in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting. De brief schetst vervolgens dat niet ter discussie staat dat discriminatie van transgender personen verboden is, en constateert tegelijkertijd dat diverse (internationale) organisaties aanbevelen om dit verbod te expliciteren in de gelijkebehandelingswetgeving, om zodoende de bekendheid van dit verbod bij zowel slachtoffers als normadressaten te vergroten. In de memorie van toelichting hebben de initiatiefnemers dit verder uitgewerkt in hoofdstuk 3. Vervolgens geeft de brief enkele voorbeelden hoe invulling kan worden gegeven aan het expliciteren van het verbod van discriminatie op grond van genderidentiteit en genderexpressie in de Awgb. Net als de initiatiefnemers, komt de Minister van BZK tot de conclusie dat daarbij het opnemen van een nieuw artikellid in artikel 1 Awgb, vergelijkbaar met het tweede lid van artikel 1 Awgb, het meest voor de hand ligt. De initiatiefnemers zijn tot eenzelfde conclusie gekomen, met als enig verschil dat zij in de memorie van toelichting hebben beredeneerd dat de explicitering zich naast direct onderscheid ook zou moeten uitstrekken tot indirect onderscheid zonder rechtvaardigingsgrond. Ten slotte hebben de initiatiefnemers, in lijn met de suggestie daartoe in de brief van de Minister van BZK, gemeend ook geslachtskenmerken te moeten expliciteren. Daarmee is naar mening van de initiatiefnemers in het onderhavige wetsvoorstel voortgebouwd op de contouren van de wijziging van de Awgb, die in de door de leden van de CDA-fractie bedoelde brief zijn geschetst.

De initiatiefnemers hebben zich bij de uitwerking van het voorliggende wetsvoorstel gebaseerd op rapporten, beschouwingen en aanbevelingen van internationale gouvernementele organisaties als de VN, de Raad van Europa en de Europese Unie. De leden van de CDA-fractie constateren, dat dit niet de gebruikelijke wijze van consultatie is. Kunnen de initiatiefnemers, anders dan in voetnoten, een overzicht geven van de bij de uitwerking van het voorliggende wetsvoorstel geraadpleegde documenten?

Een overzicht van de bij de uitwerking van het voorliggende wetsvoorstel geraadpleegde documenten treft u aan in bijlage 1 bij deze nota.

De initiatiefnemers hebben «op informele basis» de meest betrokken belangenorganisaties (Transgender Netwerk Nederland, Nederlands Netwerk Intersekse/DSD, COC Nederland, ILGA Europe en Transgender Europe) geconsulteerd. Waarom zijn de adviezen van deze organisaties, die mede ten grondslag liggen aan de door de initiatiefnemers gemaakte juridische en beleidskeuzes, niet bij de memorie van toelichting aan de Kamer overgelegd, zo vragen de leden van het CDA?

De adviezen van de COC Nederland, TNN en het NNID ten aanzien van het opnemen van geslachtskenmerken in de Awgb zijn reeds openbaar en met de leden van de Tweede Kamer gedeeld in de vorm van brieven met beleidsaanbevelingen aan verschillende bewindslieden. Daarbij verwijzen de initiatiefnemers bijvoorbeeld naar de brief van 30 november 2012 aan de Minister van VWS, de brieven van 14 december 2010, 26 februari 2013, 1 november 2015, 22 april 2016 en 20 december 2017 aan de Minister van BZK, de brief aan de initiatiefnemers van dit wetsvoorstel van 21 december 2017 en de brief van 13 februari 2018 aan de Minister van OCW. Daarnaast hebben de initiatiefnemers zich gebaseerd op de eveneens openbare reacties van het COC op het conceptwetsvoorstel Integratiewet Awgb en de toelichting op het zogenoemde Regenboogakkoord. De informele contacten die daarnaast hebben plaatsgevonden tussen de initiatiefnemers en genoemde belangenorganisaties waren gericht op het nader toelichten en onderbouwen van enkele stellingnames.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers het voorliggende wetsvoorstel voor advies voor te leggen aan bijvoorbeeld het College voor de Rechten van de Mens, de Landelijke Brancheorganisatie van Antidiscriminatievoorzieningen, Samenwerkende Antidiscriminatievoorzieningen Nederland, de Raad voor de Rechtspraak en Amnesty International. Deze leden hechten eraan, dat deskundigen ook hun licht laten schijnen over de concrete juridische uitwerking in het voorliggende wetsvoorstel.

De initiatiefnemers danken de leden van de CDA-fractie voor de suggesties om de lijst met deskundigen die reeds door de initiatiefnemers zijn geraadpleegd verder aan te vullen. Zij wijzen op de brief van het College voor de Rechten van de Mens over de wijziging van de Awgb aan de Tweede Kamer van 26 september 2016. In deze brief is reeds het advies om geslachtskenmerken en genderidentiteit (waaronder ook begrepen genderexpressie) te expliciteren in de Awgb opgenomen. Tevens worden in de brief de contouren van een mogelijke wijziging van de Awgb geschetst. De initiatiefnemers zien geen toegevoegde waarde in het opnieuw raadplegen van het College, nu de suggesties van het College in de genoemde brief (vrijwel) geheel zijn overgenomen in het onderhavige wetsvoorstel.

Nu het onderhavige initiatiefwetsvoorstel zich vooral richt op de Awgb en in Nederland het beschermen van de rechten van de mens, waaronder het recht op gelijke behandeling, het vergroten van het bewustzijn van deze rechten en het bevorderen van de naleving van deze rechten wettelijk aan het College voor de Rechten van de Mens is opgedragen, zien de initiatiefnemers geen meerwaarde in voorleggen voor advies van dit wetsvoorstel aan de Raad voor de Rechtspraak.

In plaats van Amnesty International hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen ter zake deskundige belangenorganisaties te raadplegen, te weten op nationaal niveau COC Nederland, TNN, NNID en op internationaal niveau ILGA Europe, TGEU en OII. Overigens staat voor de initiatiefnemers niet ter discussie dat onderhavig wetsvoorstel bijdraagt

aan de doelstelling van Amnesty International om vooruitgang te boeken op het vlak van gelijkheid op basis van geslacht, seksuele geaardheid en genderidentiteit.

Wel hebben de initiatiefnemers meerwaarde gezien in het voorleggen van het wetsvoorstel aan het bestuur van de Landelijke Vereniging tegen Discriminatie (LVtD), de branchevereniging van een groot aantal anti-discriminatievoorzieningen (ADV's) in Nederland. Immers, ADV's hebben onder meer als taak klachten te behandelen van mensen die geconfronteerd worden met discriminatie en ongelijke behandeling. Het bestuur van de LVtD heeft de initiatiefnemers laten weten dat in de afgelopen jaren enkele transgender personen zich tot ADV's hebben gewend om melding van discriminatie te doen. Vaak ging het om discriminerende of beledigende bejegening. Van intersekse personen zijn geen meldingen bekend. Het aantal meldingen is dus beperkt, maar de LVtD overweegt daarbij dat de meldingsbereidheid van mensen die te maken krijgen met discriminatie over het algemeen niet heel hoog is: de LVtD stelt dat uit onderzoek blijkt dat veel mensen die te maken krijgen met discriminatie dit niet herkennen of zich niet realiseren dat zij worden gediscrimineerd, laat staan dat ze er melding van maken bij een ADV. Het expliciet noemen van deze groepen in de tekst van de bestaande wetgeving kan een bijdrage leveren aan het verhogen van de meldingsbereidheid, zo laat de LVtD de initiatiefnemers weten, omdat het bijdraagt aan meer bewustwording bij de doelgroep. Door onbekendheid en andere sentimenten bij mensen die zelf niet tot de groep transgender of intersekse personen behoren, is men zich ook niet altijd of vaak niet bewust dat men discrimineert. De LVtD spreekt de verwachting uit dat het onderhavige wetsvoorstel dit bewustzijn vergroot.

Het bestuur van de LVtD heeft de initiatiefnemers laten weten positief te oordelen over het onderhavige initiatiefwetsvoorstel, dat zij «verhelderend» noemt. De LVtD acht het van belang dat Nederland uitvoering geeft aan aanbevelingen van de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa. Discriminatie is verboden en met het wetsvoorstel wordt een tot nu «onderbelichte» en vrij onbekende groep daartegen meer expliciet beschermd. «Als LVtD kunnen wij daar alleen maar positief over zijn,» zo heeft het bestuur de initiatiefnemers laten weten.

De initiatiefnemers zijn ten slotte verheugd over de toezegging van de LVtD om zich in te zetten om aandacht te geven aan de wet en wat deze omvat, zodra deze van kracht is geworden. De LVtD beoogt daarmee niet alleen de bewustwording te vergroten, maar ook duidelijk te maken dat de ADV's er ook zijn om meldingen van transgender en intersekse personen te behandelen en hen waar mogelijk te informeren en te adviseren inzake discriminatie en ongelijke behandeling.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

De leden van de VVD-fractie vragen de indieners nader in te gaan op de keuze om een nieuw lid aan artikel 1 van de Awgb toe te voegen in plaats van om geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie als separate gronden in artikel 1 lid 1 sub b en c op te nemen. Gaarne krijgen zij een reactie van de indieners van het voorstel van wet.

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de initiatiefnemers nader toe te lichten waarin de noodzaak gelegen is om af te wijken van de gemaakte keuze om de in artikel 1, eerste lid, van de Awgb genoemde gronden niet nader te omschrijven.

De initiatiefnemers stellen in hun toelichting op dit punt dat er reeds eerder van dit uitgangspunt is afgeweken door de in het huidige tweede

lid van artikel 1 opgenomen verbreding van het begrip «geslacht» tot «zwangerschap, bevalling en moederschap». Deze begrippen volgen echter niet direct uit het begrip «geslacht». De door de initiatiefnemers gewenste toe te voegen begrippen «geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie» volgen, in tegenstelling tot de begrippen «zwangerschap, bevalling en moederschap» wel direct uit de reeds bestaande ruime uitleg van het begrip «geslacht». De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de initiatiefnemers expliciet op dit punt in te gaan in de gevraagde nadere toelichting.

De leden van de SGP-fractie vragen of de indieners duidelijker kunnen aangeven waarom er bij de reeds in de wet opgenomen gronden, gesproken wordt over «direct onderscheid», terwijl bij dit wetsvoorstel over «onderscheid» wordt gesproken.

De initiatiefnemers hebben hun keuze om een nieuw lid aan artikel 1 toe te voegen, vooral gebaseerd op de zienswijze van het College voor de Rechten van de Mens. De optie van een nieuw derde lid maakt duidelijk dat de grond geslacht breed moet worden geïnterpreteerd en niet als binair, maar juist als een continuüm moet worden opgevat. Bovendien worden afbakeningsproblemen en een mogelijk restrictieve uitleg van de grond geslacht voorkomen. De lijst van discriminatiegronden blijft op deze wijze ook overzichtelijker, terwijl de bescherming die de Awgb aan transgender personen en intersekse personen biedt toch expliciet wordt gemaakt. Het College voegt hier nog aan toe dat hij bij de toepassing van lid 2 van artikel 1, waarbij de grond geslacht ook nader wordt ingevuld, nimmer problemen heeft ontmoet, hetgeen de verwachting wettigt dat dit bij het nieuw in de wet op te nemen derde lid niet anders zal zijn. Toevoeging van genderidentiteit, genderexpressie en geslachtskenmerken aan het huidige lid 2 van artikel 1 Awgb ontraadt het College. Wanneer een persoon op grond van zwangerschap, bevalling en moederschap op andere wijze wordt behandeld dan een ander zal dit in alle gevallen direct samenhangen met deze situatie. De wetgever zag destijds niet dat een dergelijk persoon benadeeld zou kunnen worden door een ogenschijnlijk neutrale bepaling die deze persoon in het bijzonder treft. De initiatiefnemers zijn van mening dat die stellingname nog niet aan relevantie heeft ingeboet.

Dat is anders bij geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie. Zoals in de zaak die bij het College bekend werd als oordeel 2014/6, waarbij het College concludeerde dat verweerster jegens verzoekster indirect onderscheid op grond van geslacht heeft gemaakt door de weigering het geslacht van verzoekster in haar administratie te wijzigen, waardoor verzoekster in de geautomatiseerde correspondentie als man wordt aangeschreven, zolang het geslacht van verzoekster in de GBA nog niet is gewijzigd.

In het huidige tweede lid van artikel 1 van de Awgb zijn de gronden zwangerschap, bevalling en moederschap opgenomen als verbijzonderingen van het begrip geslacht. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen gronden net zo duidelijk en voor ieder controleerbaar zijn vast te stellen als de reeds in de Awgb opgenomen gronden.

De initiatiefnemers voorzien, mede gezien reeds bestaande jurisprudentie en (deels nog in ontwikkeling zijnde) internationale wet- en regelgeving ten aanzien van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie, geen interpretatieproblemen na aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel.

Onderdeel B

Mede met het oog op de transgenderwet splitsen de indieners van het voorstel artikel 2, tweede lid onder b. De leden van de SGP-fractie vragen of hiermee niet tegelijkertijd een uitbreiding wordt gegeven aan het «in gevallen waar het de bescherming van de vrouw betreft»? Heeft het splitsen geen bredere consequenties dan de indieners beogen? Verder vragen zij zich af hoe dit zich verhoudt tot de stelling van de indieners dat er sprake is van een «fluïde geslachtsbegrip»?

De indieners delen niet de twijfel van de leden van de SGP-fractie dat de splitsing van artikel 2, tweede lid onder b, zal leiden tot een andere interpretatie van de woorden «in gevallen waar het de bescherming van de vrouw betreft». Daarbij verwijzen de initiatiefnemers naar de woorden «met name» in de huidige tekst die aangeven dat «zwangerschap en moederschap» ook vallen onder de «gevallen waar het de bescherming van de vrouw betreft», maar dat deze gevallen daartoe niet beperkt worden. De indieners wijzen ook op het derde lid, waarin het voorkeursbeleid wordt geregeld.

De initiatiefnemers erkennen dat (ook) de nieuwe formulering geen volledige invulling geeft aan het uitgangspunt van een fluïde geslachtsbegrip, in die zin dat de vraag blijft bestaan wie als «vrouw» moet worden beschouwd. De initiatiefnemers wijzen echter op internationaalrechtelijke verplichtingen op het gebied van emancipatie en gelijke behandeling die op dit moment verdere aanpassing van dit artikel in de weg lijken te staan.

Artikel III

In de citeertitel van het wetsvoorstel worden twee groepen personen genoemd die de indieners blijkbaar vooral beogen met dit wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de indieners met deze citeertitel niet juist andere groepen uitsluiten of in ieder geval minder direct zichtbare bescherming bieden? Hoe verhoudt dit gemaakte onderscheid zich tot het tweede lid van artikel 1 van dit wetsvoorstel?

De indieners wijzen erop dat citeertitels vaker niet volledig de lading van een wetsvoorstel dekken. Voor de titel is gekozen, om aan te sluiten bij de terminologie LHBTI, waarvan gezegd zou kunnen worden dat duidelijk is dat L, H en B reeds bescherming genieten onder de Awgb, terwijl dat bij T en I nog niet het geval is. De indieners hebben ervoor gekozen een citeertitel te kiezen die voor de doelgroep en voor normadressaten herkenbaar is.

De indieners gebruiken de term intersekse in dit wetsvoorstel. Onder meer in het rapport van het SCP «Intersekse / DSD» wordt op p. 25–26 gesteld dat personen die er zelf mee te maken hebben, deze terminologie juist helemaal niet gebruiken of er zelfs grote moeite mee hebben. Hoe bezien de indieners dit in verhouding tot de gekozen terminologie, zo vragen de leden van de fractie van de SGP?

De leden van de SGP constateren terecht dat er veel discussie is over het gebruik van de juiste terminologie bij intersekse personen. Uiteindelijk hebben de indieners bij dit initiatiefwetsvoorstel voor de term «intersekse personen» gekozen, op advies van de meest toonaangevende belangenorganisaties op dit terrein. De initiatiefnemers geven er de voorkeur aan om alleen over een intersekse conditie of een DSD te spreken in relatie tot de medische aspecten. Zij hebben de indruk dat de moeite met de gehanteerde terminologie vooral voortvloeit uit de vrees tot het pathologiseren van de problematiek waarmee intersekse personen zich geconfronteerd zien.

Ten overvloede wijzen de initiatiefnemers erop, dat de term intersekse niet in de wetgeving wordt opgenomen, maar dat daarvoor de neutrale term «geslachtskenmerken» wordt gehanteerd. De initiatiefnemers verwijzen voor de onderbouwing van de door hen gemaakte keuzes in dit verband naar de brief van het College voor de Rechten van de Mens aan de Tweede Kamer van 20 september 2016. In deze brief stelt het College: «Een expliciet verbod op discriminatie op grond van een intersekse conditie is nog maar in een paar landen ingevoerd. (...) In de wetgeving van deze landen wordt de term «geslachtskenmerken» gehanteerd. Het gebruik van deze term wordt ook aangeraden door de Commissaris voor de Rechten van de Mens, de NNID en OII. Om een gelijke rechtsontwikkeling zoveel mogelijk te bevorderen, en gezien de geschiktheid van de term, verdient het aanbeveling om geen alternatieve termen te introduceren.» Met het onderhavige wetsvoorstel zetten de initiatiefnemers een concrete stap om de rechten van intersekse personen te eerbiedigen.

Bergkamp
Van den Hul
Özütok

Overzicht van de bij de uitwerking van het voorliggende wetsvoorstel geraadpleegde documenten

Wetenschappelijke publicaties (incl. WODC):

- M. van den Brink, J. Tigchelaar, *M/V en verder, seksregistratie door de overheid en de juridische positie van transgenders*, Utrecht Centre for European Research into Family Law (UCERF) / WODC, Utrecht/Den Haag: 2014.
- J. Butler, *Undoing Gender*, Routledge, New York: 2004.
- A. Fausto-Sterling, «Of Gender and Genitals» in: A. Fausto Sterling, *Sexing the Body, Gender Politics and the Construction of Sexuality*, New York: 2000, pp 45–77.
- M.A. van Heesch, *Ze wisten niet of ik een jongen of een meisje was: kennis en keuze en geslachtsvariëaties – Over het leven met en kennen van intersekse condities in Nederland* (proefschrift), Universiteit van Amsterdam: 2015.
- L. Kuyper en C. Wijsen, *Gender Identities and Gender Dysphoria in the Netherlands*, Springer Media: 2013.

Officiële publicaties (CBS, SCP, Movisie):

- M. Geerdinck, L. Muller, C. Verkleij en C. van Weert, *Transseksuelen in Nederland. Is er sprake van ongelijkheid?* Den Haag: CBS, 2011.
- J. Van Hoof en M. van der Have, 10 keer vraag en antwoord over intersekse, MOVISIE: oktober 2016.
- S. Keuzenkamp, *Worden wie je bent. Het leven van transgenders in Nederland*, SCP: 2012, p. 87.
- J. van Lisdonk, *Leven met intersekse/DSD. Een verkennend onderzoek naar de leefsituatie van personen met intersekse/DSD*, SCP: juni 2014.

Jurisprudentie – Gerechtelijke uitspraken en oordelen CRM:

- Hof Leeuwarden 13 januari 1995, ECLI:NL:GHLEE:1995:AC2855.
- CRM: oordeel 2014–6.
- CRM: oordeel 2014–78.

Internationaal: resoluties, publicaties en evaluatierapporten

Verenigde Naties:

- Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Concluding observations on the sixth periodic report of The Netherlands, adopted by the Committee at its sixty-fifth session* (24 October–18 November 2016).
- VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, *Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity*, 19e Vergadering van de Mensenrechtenraad, Rapport nr. A/HRC/19/41, 17 november 2011.
- Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez, 23e vergadering van de Mensenrechtenraad, Rapport nr. A/HRC/22/53, 1 februari 2013.
- Convention against Torture, *Concluding observations on the seventh periodic report of France*, juni 2016.

Raad van Europa:

- Resolutie 1952 (2013) *Children's rights to physical integrity*. Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, Straatsburg 2013.

- Resolutie 2028 (2015): Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, Straatsburg 2015.
- Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, *Human rights and gender identity*, 2009
- Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, *Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe*, september 2011.
- Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, Commentaar: «A boy or a girl or a person – intersex people lack recognition in Europe», 9 mei 2014.
- Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, *Human rights and intersex people*, april 2015.

Europese Unie:

- Raad van de Europese Unie, *Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBT) persons*, Luxemburg, 24 juni 2013.
- Europese Commissie, *Trans and intersex people – Discrimination on the grounds of sex, gender identity and gender expression*, European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, juni 2011.
- Europees parlement, *Report on the EU Roadmap against homophobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity (e2013/2183(INI))*, Plenaire zitting nr. A7-0009/2014, 7 januari 2014, Straatsburg.
- Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), *Trans zijn in de Europese Unie – vergelijkende analyse van gegevens uit de Europese LHBT enquête, samenvatting*, mei 2015.
- Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), *The fundamental rights situation of intersex people*, 2015.

Position papers:

- CRM, *Reactie op Hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013–2016*, 7 juni 2013.
- CRM, *The Netherlands Institute for Human Rights Submission to the UN Committee against Torture on the List of issues Prior to Reporting for The Netherlands*, juli 2015.