

Besluit van ... tot wijziging van het Paspoortbesluit in verband met identiteitskaarten voor gedetineerden

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. PM;

Gelet op de artikelen 26, eerste lid, onderdeel e en vierde lid, 40, eerste lid, onderdeel e en vierde lid en 42, vijfde lid van de Paspoortwet;
De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gehoord (advies van [datum], nr. [PM]);

Gezien het nader rapport van Onze Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. [PM];

De bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Paspoortbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1. wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen worden in alfabetische volgorde geplaatst en de lettering van de onderdelen vervalt.
2. In de alfabetische volgorde worden de volgende onderdelen ingevoegd:

gedetineerde: gedetineerde als bedoeld in artikel 1, onderdeel e, van de Penitentiaire beginselenwet

penitentiaire inrichting: penitentiaire inrichting als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Penitentiaire beginselenwet

B

Artikel 3.2, eerste lid, komt te luiden:

1. In de bij ministeriële regeling aangewezen gemeenten is de burgemeester tevens bevoegd aanvragen in ontvangst te nemen:
 - a. voor de in artikel 2, eerste lid, onderdelen a, d, e of g bedoelde reisdocumenten of artikel 2, tweede lid, van de wet bedoelde identiteitskaarten voor zover het personen betreft die niet in de basisregistratie personen als ingezetene zijn ingeschreven;
 - b. voor de in artikel 2, tweede lid, bedoelde identiteitskaarten voor zover het gedetineerden betreft die verblijven in een penitentiaire inrichting in die aangewezen gemeente.

C

Artikel 4.2, eerste lid, komt te luiden:

1. In de bij ministeriële regeling aangewezen gemeenten is de burgemeester tevens bevoegd tot verstrekking:

- a. van de in artikel 2, eerste lid, onderdelen a, d, e of g bedoelde reisdocumenten of de in artikel 2, tweede lid, van de wet bedoelde identiteitskaarten voor zover het personen betreft die niet in de basisregistratie personen als ingezetene zijn ingeschreven;
- b. van de in artikel 2, tweede lid, bedoelde identiteitskaarten voor zover het gedetineerden betreft die verblijven in een penitentiaire inrichting in die aangewezen gemeente.

ARTIKEL II

In artikel 10.1, onder b, wordt na "28, vierde lid," ingevoegd "42, vijfde lid,".

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking op 1 juli 2023.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint Maarten zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Alexandra C. van Huffelen

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Jaarlijks verlaten ongeveer 5000 gedetineerden een penitentiaire inrichting (PI) in Nederland zonder een geldig identiteitsdocument. Dit belemmert hun re-integratie. Het is voor hun terugkeer in de samenleving noodzakelijk dat zij tijdig voor het verlaten van de PI over een geldig identiteitsdocument beschikken. Het identiteitsbewijs is één van de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie.¹ Daarmee kunnen zij een stap maken naar werk, huisvesting, zorg, uitkering en schuldenaanpak.

Doel van deze wijziging van het Paspoortbesluit is om gedetineerden tijdens hun detentie een mogelijkheid te bieden voor het kunnen aanvragen en verkrijgen van een Nederlandse identiteitskaart² (identiteitskaart), en wel in de gemeente waar betrokkene in de PI verblijft (hierna: PI-gemeente). De wijziging vloeit voort uit de implementatie van de kabinetsvisie 'Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen'.³

Op dit moment geldt dat gedetineerden een identiteitskaart kunnen aanvragen in de gemeente waar zij in de basisregistratie personen (BRP) zijn ingeschreven.⁴ Staande praktijk is dat gedetineerden ingeschreven blijven (met een briefadres) in de gemeente van hun laatste woonplaats. Dit omdat de gemeente waar een gedetineerde staat ingeschreven (de zgn. bijhoudingsgemeente) verantwoordelijk is voor diens resocialisatie en vanwege het behoud van de binding van de gedetineerde met zijn/haar sociale omgeving in die gemeente. Omdat het aanvragen van de identiteitskaart in de bijhoudingsgemeente echter voor het gros van de gedetineerden niet goed mogelijk is (zoals hierna wordt uiteengezet), wordt aan hen met deze wijziging van het Paspoortbesluit een extra mogelijkheid geboden om een identiteitskaart te verkrijgen, uiteraard mits aan de wettelijke voorwaarden voor het verkrijgen van een identiteitskaart is voldaan.⁵

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Probleemanalyse

2.1.1 Identiteitsbewijs als voorwaarde voor succesvolle re-integratie

Bij de uitvoering van de kabinetsvisie 'Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen' wordt gewerkt langs het zogenoemde 'veilige terugkeer-spoor': de detentie moet bijdragen aan een veilige terugkeer van ex-gedetineerden in de Nederlandse samenleving.⁶ Eén van de maatregelen in dat kader is het versterken van de samenwerking tussen de PI, de reclassering en de gemeenten.

In het kader van deze samenwerking is op 1 juli 2019 het bestuurlijk akkoord 'Kansen bieden voor re-integratie'⁷ gesloten tussen de Minister voor Rechtsbescherming, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en drie reclasseringsorganisaties⁸ (hierna: bestuurlijk akkoord). De kernboodschap van het akkoord is dat al tijdens detentie de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie door betrokkene op orde moeten worden gebracht, te weten: werk/inkomen, onderdak, zorg, schuldhulp en een geldig identiteitsbewijs.

¹ De 5 basisvoorwaarden voor re-integratie zijn: identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting, schuldenaanpak en zorg.

² Artikel 2, tweede lid, van de Paspoortwet. Dit omvat ook de zogenaamde 'vervangende Nederlandse identiteitskaart' (artikel 17, eerste lid, van de Paspoortwet). Waar verwezen wordt naar 'identiteitskaart' wordt zowel de Nederlandse identiteitskaart als de vervangende Nederlandse identiteitskaart bedoeld.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29279, nr. 439.

⁴ Artikel 26, eerste lid, onderdeel a, en het vierde lid, van de Paspoortwet.

⁵ Artikelen 16a en 17 van de Paspoortwet.

⁶ Kamerstukken II, 2020/2021, 29279, nr. 655, p. 8-9.

⁷ Handreiking bestuurlijk akkoord re-integratie ex-gedetineerden 'Kansen bieden voor Re-integratie: In de praktijk', 19 december 2019 (raadpleegbaar via vng.nl).

⁸ De drie reclasseringsorganisaties zijn: Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming & Verslaving.

Ongeveer 5000 gedetineerden per jaar (15% van de zgn. 're-integratiekandidaten')⁹ keren terug in de samenleving zonder dat zij over een geldig identiteitsbewijs beschikken. Een geldig identiteitsbewijs is noodzakelijk voor onder andere indiensttreding bij een werkgever, de aanvraag van een uitkering, het ontvangen van zorg, de schuldenaanpak en bij de ondertekening van een huurcontract. Het niet kunnen beschikken over een identiteitsbewijs belemmert dus aantoonbaar de effectieve re-integratie van betrokkene in de samenleving. Een gedetineerde kan weliswaar na beëindiging van de detentie een identiteitsbewijs aanvragen, maar een effectieve re-integratie vraagt juist dat gedetineerden al tijdens hun detentie over een geldig identiteitsbewijs kunnen beschikken om bovengenoemde basisvoorwaarden voor de re-integratie te regelen.

Gedetineerden hebben recht op een identiteitskaart indien voldaan is aan de voorwaarden die de Paspoortwet stelt.¹⁰ Het is voor hen echter moeilijk om die in/vanuit de PI aan te vragen en te verkrijgen. De huidige mogelijkheden blijken te beperkt in de praktijk: na vrijlating een aanvraag doen is onwenselijk, omdat het re-integratieproces dan te laat start, en de optie om tijdens het zgn. re-integratieverlof¹¹ een aanvraag en uitreiking bij de bijhoudingsgemeente te doen is praktisch ingewikkeld voor de PI (beperkte capaciteit voor het regelen en/of het veiligheidsrisico) en voor de gedetineerden (het reizen). Dit geldt uiteraard in het bijzonder voor de doelgroep gedetineerden die niet in de PI-gemeente in de BRP staan ingeschreven en die naar die bijhoudingsgemeente zouden moeten afreizen. In de praktijk blijkt dat dit om logistieke of veiligheidsredenen niet uitvoerbaar is. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) zien het daarom als een gezamenlijke verantwoordelijkheid om voor dit probleem een oplossing te bieden met een extra faciliteit, welke een wijziging van het Paspoortbesluit vergt.

De Nederlandse identiteitskaart geldt als document waarmee in bij de wet aangewezen gevallen de identiteit van personen kan worden vastgesteld.¹² Voor het doel dat wordt nagestreefd - het bevorderen van re-integratie van betrokkene in de samenleving door het verkrijgen van huisvesting, werk, zorg, uitkering en schuldenaanpak - is identificatie van betrokkene essentieel. Een identiteitskaart is voor dit doel (voor degenen die niet in de PI-gemeente in de BRP staan ingeschreven) toereikend. Dat is de reden dat het verkrijgen van een paspoort niet wordt gefaciliteerd. Gedetineerden die verblijven in een PI in de gemeente waarin zij in de BRP staan ingeschreven, behouden uiteraard wel de mogelijkheid in die gemeente een paspoort aan te vragen.¹³

2.1.2 Aanvraag en uitreiking identiteitskaart: verschijnen in persoon en opnemen vingerafdrukken

De aanvrager, die in de BRP als ingezetene van een gemeente (de bijhoudingsgemeente) is ingeschreven, moet de aanvraag voor een identiteitskaart indienen bij (de burgemeester van) deze gemeente.¹⁴ Gebruikelijk is dat gedetineerden met een briefadres als ingezetene ingeschreven blijven in de gemeente van hun laatste woonplaats. Dit zoals reeds vermeld omdat deze bijhoudingsgemeente verantwoordelijk is voor de resocialisatie van gedetineerden en vanwege het behoud van de binding van de gedetineerden met hun sociale omgeving in die gemeente.¹⁵ Ook vanwege tussentijdse overplaatsingen van gedetineerden gedurende de tenuitvoerlegging van hun sanctie is het meest praktisch dat gedetineerden ingeschreven blijven in de gemeente van hun laatste verblijfplaats.

De aanvrager dient bij de aanvraag persoonlijk te verschijnen, waarbij zijn identiteit en nationaliteit worden vastgesteld.¹⁶ Ook de uitreiking van de identiteitskaart vindt plaats, nadat de

⁹ WODC Cahier "Monitor nazorg ex-gedetineerden - 6e meeting" 2020-19, p. 69.

¹⁰ Artikel 16a, eerste lid, van de Paspoortwet: Iedere Nederlander die in de basisregistratie personen is ingeschreven of die woonachtig is buiten het Koninkrijk heeft, binnen de grenzen bij deze wet bepaald, recht op een Nederlandse identiteitskaart, geldig voor tien jaren.

¹¹ Gedetineerden kunnen in de laatste fase van de detentie voor re-integratieverlof in aanmerking komen. Re-integratieverlof is bedoeld om een gedetineerde voor te bereiden op een goede terugkeer in de maatschappij.

¹² Artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht.

¹³ Zij hebben daarbij wel met dezelfde logistieke problemen te maken.

¹⁴ Artikel 26, eerste lid, onderdeel a, en het vierde lid, van de Paspoortwet.

¹⁵ Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om voor ex-gedetineerden zaken te regelen op het gebied van identiteitsbewijs, huisvesting, werk & inkomen, schulden en zorg (de vijf basisvoorwaarden). Zie laatstelijk nog Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 29279, nr. 687 'Korte detenties nader bekeken. Minder korte detenties en meer betekenisvolle alternatieven', Rapport RSJ, 14 oktober 2021, p. 14.

¹⁶ Artikel 28, eerste en derde lid, van de Paspoortwet.

identiteit van de aanvrager in zijn aanwezigheid is geverifieerd.¹⁷ De aanvrager moet dus twee keer verschijnen in persoon: bij de aanvraag en bij de uitreiking van de identiteitskaart. De verschijningsplicht, hoewel uiteraard noodzakelijk, vormt voor de gedetineerden een extra belemmering. Zij zijn immers veelal gedetineerd in een PI in een andere gemeente dan de gemeente waar zij in de BRP als ingezetene zijn ingeschreven. Het is voor hen niet goed mogelijk (om logistieke en/of veiligheidsredenen) naar de bijhoudingsgemeente af te reizen. Een bijkomende eis, naast de verschijningsplicht, is dat er sinds 2 augustus 2021, zoals bij paspoorten al gebruikelijk, ook bij de aanvraag van een identiteitskaart vingerafdrucken van de aanvrager opgenomen moeten worden.¹⁸ Dit vindt in beginsel aan de gemeentebalie plaats.

Als alternatief kan een gemeenteambtenaar van de bijhoudingsgemeente naar een PI afreizen voor het in ontvangst nemen van aanvragen en het opnemen van de vingerafdrucken met een mobiel vingerafdrukopname-apparaat (hierna: MVA), en voor de uitreiking. Dit betekent echter dat ambtenaren van de 352 gemeenten (met een MVA) moeten afreizen naar de 26 PI's. In de praktijk kunnen gemeenten dit niet realiseren. De uitvoeringslasten vormen hiervoor een belemmering, temeer daar per aanvraag tweemaal een bezoek gebracht moet worden aan de PI, namelijk bij de aanvraag en bij de uitreiking. Dit is voor bijhoudingsgemeenten in de praktijk dus niet goed uitvoerbaar. Ook andere alternatieven zijn niet goed uitvoerbaar gebleken, zoals het gebruikmaken van een externe bezorgdienst voor het uitreiken van de identiteitskaart aan deze doelgroep. Voor de meeste gedetineerden is het daardoor feitelijk onmogelijk om vanuit de PI een identiteitsdocument aan te vragen.

2.2 Doelgroep

De doelgroep van de geboden extra faciliteit bij de PI-gemeente zijn gedetineerden¹⁹ van 18 jaar en ouder met de Nederlandse nationaliteit²⁰, die na het beëindigen van hun detentie in een Nederlandse PI (zullen) re-integreren in de Nederlandse samenleving.

Het is voorstelbaar dat ook jeugdigen en TBS-gestelden, die uitstromen uit respectievelijk een justitiële jeugdinstelling of een forensisch psychiatrisch centrum, tegen vergelijkbare problemen met betrekking tot de verkrijging van een identiteitsbewijs aanlopen. Voor deze beide doelgroepen wordt door het Ministerie van J&V de komende tijd verkend wat de omvang van de problematiek is en of te gelegener tijd vergelijkbare voorzieningen moeten worden getroffen. In dat geval kan het Paspoortbesluit ook voor deze doelgroepen worden aangepast.

2.3 Extra bevoegdheid voor de burgemeesters van de PI-gemeenten

Eind 2020 hebben de Ministeries van J&V en BZK besloten het probleem dat gedetineerden (met een BRP-inschrijving in een andere gemeente dan die van de PI) bij het verlaten van de PI niet beschikken over een identiteitsbewijs, samen aan te pakken. De meest geschikte oplossing is dat de burgemeester van de gemeente waar de PI is gevestigd, bevoegd wordt om aanvragen voor identiteitskaarten van gedetineerden in een PI in die gemeente in ontvangst te nemen, verstrekingsbesluiten te nemen en de documenten uit te reiken. De gemeenten worden in een ministeriële regeling aangewezen. Voorbeelden van deze gemeenten zijn Alphen aan den Rijn, Den Haag, Lelystad en Veenhuizen.²¹

Een ambtenaar van de gemeente, waarin de PI is gevestigd, kan op grond van deze nieuwe bevoegdheid de PI bezoeken om daar, na vaststelling van de identiteit van de aanvrager, de aanvraag in ontvangst te nemen en met gebruikmaking van een MVA de vingerafdrucken van de aanvrager op te nemen. De uitreiking van de aangevraagde identiteitskaart vindt eveneens plaats in de PI, door een gemeenteambtenaar of een andere tot uitreiking bevoegde persoon.

¹⁷ Op grond van artikel 42, eerste en vijfde lid, van de Paspoortwet, in samenhang met artikel 4.6 van het Paspoortbesluit.

¹⁸ Rijkswet van 14 juli 2021 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188) (uitvoering verordening identiteitskaarten). Stb. 2021, 351, in werking getreden op 2 augustus 2021 (Stb. 2021, 353).

¹⁹ Een gedetineerde is volgens artikel 1, onder e, van de Penitentiaire beginselenwet een persoon ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in een penitentiaire inrichting plaatsvindt.

²⁰ Het bezit van de Nederlandse nationaliteit is als vermeld een noodzakelijke voorwaarde voor het verkrijgen van een Nederlandse identiteitskaart.

²¹ www.dji.nl/locaties.

Het gaat hier om een aanvullende bevoegdheid van de burgemeester van de PI-gemeente, naast de bevoegdheid om identiteitskaarten te verstrekken aan de ingezetenen van de gemeente. De bevoegdheid van de burgemeester van de bijhoudingsgemeente van de gedetineerde blijft in stand. Mocht de situatie zich voordoen dat de bijhoudingsgemeente van de gedetineerde en de PI-gemeente samenvallen, dan behoeft de gedetineerde geen beroep te doen op de aanvullende bevoegdheid. In dat geval kan gebruikgemaakt worden van de reguliere aanvraagprocedure met toepassing van een MVA, omdat de gemeente in het kader daarvan een bezoek aan de PI kan faciliteren. Ambtenaren van de gemeente Lelystad bezoeken bijvoorbeeld nu reeds de PI Lelystad om daar met behulp van een MVA aanvragen van ingezetenen van de gemeente Lelystad in ontvangst te nemen.

Voor de bevoegdheidstoekenning aan de burgemeester van de PI-gemeenten is een wijziging van het Paspoortbesluit nodig. De Paspoortwet biedt de mogelijkheid om in 'bijzondere gevallen' bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur (het Paspoortbesluit) autoriteiten aan te wijzen voor het in ontvangst nemen van aanvragen van identiteitskaarten.²² De autoriteiten die bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor reisdocumenten, zijn eveneens bevoegd tot het verstrekken²³ en het uitreiken ervan.²⁴ Het faciliteren van het verkrijgen van identiteitskaarten voor gedetineerden in de gemeente van de PI waar zij zijn gedetineerd, wordt aangemerkt als een 'bijzonder geval' waarvoor een voorziening op grond van de Paspoortwet kan worden getroffen. Aangesloten wordt bij de bestaande artikelen van het Paspoortbesluit²⁵ die aanvullende bevoegdheden voor de burgemeesters van aangewezen gemeenten bevatten voor aanvragen voor reisdocumenten van personen die niet in de BRP als ingezetene zijn ingeschreven.

3. Privacygevolgen, verenigbaarheid met grondrechten en verhouding tot andere nationale regelgeving

Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens (artikelen 10 van de Grondwet, 8, tweede lid, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden, 8 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en de Algemene verordening gegevensbescherming)

Het toekennen van een aanvullende bevoegdheid aan de burgemeesters van de PI-gemeenten om aanvragen van gedetineerden in ontvangst te nemen, verstrekingsbesluiten te nemen en identiteitskaarten uit te reiken impliceert een (extra of nieuwe) verwerking van persoonsgegevens door deze uitgevende instantie op grond van de Paspoortwet.²⁶ Dit betekent een inmenging in het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op de bescherming van persoonsgegevens. De noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens van gedetineerden is gelegen in het kunnen faciliteren van de aanvraag en uitreiking van een identiteitskaart in de gemeente waarin de PI is gevestigd, met het doel om gedetineerden in staat te stellen om tijdig voor het verlaten van de inrichting over een identiteitskaart te beschikken en daarmee een bijdrage te leveren aan hun effectieve re-integratie.

De (wijze van) verwerking verschilt in deze nieuwe gevallen niet van de bestaande verwerkingen van persoonsgegevens van de uitgevende instantie (voor deze doelgroep) op grond van de Paspoortwet. Dat betekent dat daarvoor de reeds bestaande waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens gelden en worden toegepast ingevolge de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).²⁷ Voor de verwerking van de gegevens is de uitgevende instantie, die ingevolge de artikelen 26, 40 en 42 van de Paspoortwet de aanvraag respectievelijk in ontvangst neemt, verstrekt en uitreikt, verwerkingsverantwoordelijke als bedoeld in de AVG.

²² Artikel 26, eerste lid, onder e, in samenhang met het vierde lid van de Paspoortwet.

²³ Met verstrekking wordt de beslissing tot uitreiking van een nieuw reisdocument bedoeld, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder d, van de Paspoortwet. De verstrekking vindt plaats ingevolge artikel 42, eerste en vijfde lid en artikel 40, eerste lid onderdeel e, en vierde lid van de Paspoortwet.

²⁴ Ingevolge artikel 42, eerste lid, van de Paspoortwet zijn de autoriteiten die op grond van artikel 26 Paspoortwet bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van een aanvraag eveneens bevoegd tot uitreiking van reisdocumenten.

²⁵ Artikelen 3.2 en 4.2, telkens eerste lid, van het Paspoortbesluit.

²⁶ Artikel 3 van de Paspoortwet.

²⁷ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (Algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

De bijhoudingsgemeente wordt door de PI-gemeente op de hoogte gebracht van het feit dat aan betrokkene een identiteitskaart is uitgereikt. Bij de uitreiking van het document dienen de daarop betrekking hebbende gegevens geregistreerd te worden in de basisadministratie waarin de houder als ingezetene is ingeschreven.²⁸ Grondslag voor de verwerking van de gegevens door de bijhoudingsgemeente zijn de artikelen 2.35, derde lid en artikel 2.7, eerste lid, onder a onder 12° van de Wet BRP. Laatstgenoemd artikel bepaalt dat in de basisregistratie over de ingeschrevene gegevens worden opgenomen ter uitvoering van de Paspoortwet. Artikel 2.35, derde lid schrijft voor dat een college van burgemeester en wethouders aan een ander college dat daar belang bij heeft spontaan zo spoedig mogelijk alle inlichtingen verstrekt die van belang zijn voor een goede uitvoering van de taak met betrekking tot de basisregistratie. Dat is in de gevallen als hier bedoeld aan de orde.

De beginselen van de AVG inzake de rechtmatigheid van de verwerking²⁹ worden in acht genomen. Deze betreffen waarborgen ten aanzien van een rechtmatige, behoorlijke en transparante verwerking, doelbinding, minimale gegevensverwerking, de juistheid en actualiteit van de gegevens, de opslagbeperking, de integriteit en vertrouwelijkheid door het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen waarmee een passende beveiliging is gewaarborgd en bescherming tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging.

Met deze wijziging van het Paspoortbesluit wordt een rechtmatige grondslag voor de verwerking van de gegevens geboden. Een behoorlijke en transparante verwerking wordt bereikt door de gedetineerde te informeren dat er verwerking van persoonsgegevens plaatsvindt en de doeleinden daarvan. De doeleinden van de verwerking ten behoeve van de aanvullende bevoegdheid en de toepasselijke waarborgen zijn hetzelfde als voor de reguliere bevoegdheid voor het aanvragen en verstrekken van reisdocumenten en identiteitskaarten (doelbinding) en zijn vastgelegd in de Paspoortwet. De persoonsgegevens die van de aanvrager worden opgenomen bij een aanvraag, zijn limitatief vermeld in de Paspoortwet (minimale gegevensverwerking).³⁰ Op grond van de Wet BRP worden de aanvraaggegevens (biografische gegevens) uit de BRP gehaald. Het gebruik van gegevens uit de BRP zorgt voor verwerking van juiste en actuele gegevens. De bewaartermijnen van de gegevens zijn vastgelegd in de Paspoortwet (opslagbeperking). De (specifieke) passende technische of organisatorische maatregelen zijn dezelfde als die gelden voor een aanvraag aan de gemeentebalie. Dit houdt in dat de aanvrager persoonlijk verschijnt voor de gemeenteambtenaar die in de PI de aanvraag opneemt. Aangezien de aanvraag niet plaatsvindt aan een gemeentebalie, neemt de gemeenteambtenaar de vingerafdrukken van de aanvrager op met behulp van het MVA. De burgemeester van de PI-gemeente wijst gemeenteambtenaren aan die aanvragen in behandeling mogen nemen met behulp van het MVA. Uitreiking van het aangevraagde identiteitsdocument vindt pas plaats wanneer de identiteit van de aanvrager is geverifieerd. Indien de tot uitreiking bevoegde persoon twijfelt aan de identiteit van de aanvrager worden de vingerafdrukken van de aanvrager geverifieerd tegen de vingerafdrukken die in het uit te reiken document zijn opgenomen.

4. Administratieve lasten

4.1 Gedetineerden

Gedetineerden krijgen een extra mogelijkheid om een identiteitskaart aan te vragen. Zij worden in de gelegenheid gesteld om een identiteitskaart aan te vragen vanuit de PI in de gemeente waar de PI is gevestigd. Deze zal betrokkene ondersteunen bij de aanvraag en uitreiking door middel van bezoeken van gemeentemedewerkers aan de PI (zie volgende paragraaf). De administratieve lasten worden daarmee voor deze doelgroep verlaagd.

4.2 Gemeenten

De burgemeesters van gemeenten, waarin een PI is gevestigd, worden bevoegd om van gedetineerden die in de PI in hun gemeente verblijven maar geen ingezetenen van die gemeente zijn, aanvragen voor identiteitskaarten in ontvangst te nemen, te verstrekken en uit te reiken. Het gaat in totaal om 26 gemeenten met een PI. Deze gemeenten zullen daartoe extra uitvoeringshandelingen moeten verrichten. Dit betreft het opnemen van de aanvraag in de PI, inclusief het opnemen van de vingerafdrukken van betrokkene met een MVA, het uitreiken van de

²⁸ Artikel 56 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001.

²⁹ Artikel 5 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

³⁰ Artikel 3, eerste, tweede, vierde, zesde en zevende lid, van de Paspoortwet.

identiteitskaart in de PI aan betrokkene (dit betekent zoals gezegd twee afreismomenten) en – ingeval de gedetineerde een ingezetene is van een andere gemeente - het doorgeven van de registratie van de verstrekte identiteitskaart aan de gemeente waarvan de gedetineerde ingezetene is (de bijhoudingsgemeente).³¹ Ook moeten de (burgemeesters van de) gemeenten met een PI, overeenkomstig artikel 74, eerste lid, van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, een aparte administratie voeren van de aan deze gedetineerden verstrekte identiteitskaarten. Voor deze gemeenten nemen de administratieve lasten dus toe.

5. Uitvoering en toezicht

De partijen bij het bestuurlijk akkoord zijn bij de uitvoering van dit wijzigingsbesluit betrokken. Dit akkoord is gesloten tussen de Minister voor Rechtsbescherming, de VNG namens de gemeenten, DJI en drie reclasseringsorganisaties (waaronder Reclassering Nederland), alsmede de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), uitvoeringsorganisatie van het ministerie van BZK.

5.1 Uitvoering

De uitvoering van dit besluit zal met name plaatsvinden door de 26 gemeenten waarin een PI is gevestigd, DJI en RvIG.

Gemeenten

De 26 gemeenten, waarin een PI is gevestigd, zullen bij uitvoering van dit besluit voor een beperkte groep aanvragers (gedetineerden) per aanvraag extra uitvoeringshandelingen moeten verrichten. Het gaat dan om:

- het bezoeken van de gemeenteambtenaar van de PI-gemeente van de PI, voor de aanvraag en het uitreiken van de identiteitskaart (twee momenten);
- het opnemen van de aanvraag in de PI (in plaats van aan de gemeentebalie), inclusief het opnemen van de vingerafdrukken van betrokkene met een MVA;
- het behandelen van de aanvraag;
- het uitreiken van de identiteitskaart in de PI aan de gedetineerde;
- het doorgeven van de registratie van de verstrekte identiteitskaart aan de gemeente waar de gedetineerde in de BRP is ingeschreven (de bijhoudingsgemeente) zodat die de registratie ervan in de BRP kan opnemen;
- het bijhouden van een administratie.

De gemeente waarin de PI is gevestigd, kan uitvoeringsafspraken maken met DJI. Hierbij valt te denken aan een regulier 'spreekuur' waarop een medewerker van de gemeente in de PI aanwezig is om met een MVA van de gemeente aanvragen voor identiteitskaarten in ontvangst te nemen en aangevraagde identiteitskaarten uit te reiken.

De gemeente waar de gedetineerde als ingezetene staat ingeschreven in de BRP registreert de verstrekte identiteitskaart in de BRP. Het bijhouden in de BRP van aan eigen ingezetenen verstrekte identiteitskaarten is reeds een taak van de inschrijvingsgemeente op grond van de Wet BRP. Deze gemeente hoeft verder geen nieuwe uitvoeringshandelingen te verrichten.

De extra uitvoeringshandelingen die de PI-gemeenten zullen verrichten, worden bekostigd door de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie en Veiligheid gezamenlijk.

DJI

DJI heeft met dit wijzigingsbesluit per PI nog slechts met één gemeente te maken voor de aanvraag en uitgifte van identiteitskaarten aan gedetineerden, namelijk de PI-gemeente. DJI en de PI-gemeente kunnen uitvoeringsafspraken maken, zoals het hiervoor genoemde reguliere 'spreekuur' en afspraken over een of meerdere vaste medewerkers van de gemeente die de PI bezoeken.

RvIG

Om mogelijk te maken dat de PI-gemeenten identiteitskaarten kunnen uitgeven aan gedetineerden, zijn de reisdocumentensystemen (ICT-systemen) van deze gemeenten aangepast. Er zijn bij deze gemeenten reisdocumentenaanvraag- en archiefstations (RAAS'en) met een aangepaste softwareconfiguratie geplaatst. Dit is vergelijkbaar met de RAAS'en die gebruikt

³¹ Artikel 56 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001.

worden door de grensgemeenten die op grond van artikel 3.2, eerste lid, van het Paspoortbesluit zijn aangewezen om reisdocumenten te verstrekken aan personen die in Nederland niet in de BRP als ingezetene staan ingeschreven.

5.2 Toezicht

Toezicht vindt plaats langs de lijnen van de reguliere verantwoordelijkheidsverdeling. Het toezicht op de aanvraag en uitgifte van Nederlandse identiteitskaarten berust bij de Minister van BZK. Het toezicht op de uitvoering van de penitentiaire wetgeving berust bij de Minister van J&V. Dit wijzigingsbesluit verandert niets aan die taakverdeling.

6. Financiële gevolgen

Dit besluit heeft geen financiële gevolgen voor burgers of het bedrijfsleven.

Voor de gedetineerden leidt deze wijziging niet tot extra kosten voor het aanschaffen van de identiteitskaart. Voor deze doelgroep blijven dezelfde leges gelden.³² Het is immers zo dat het afreizen van de gemeenteambtenaar naar een aanvrager voor de aanvraag en uitreiking binnen Nederland niet tot een ander tarief leidt indien de aanvrager niet bij machte is om aan de gemeentebalie te verschijnen.

Zoals gebleken vereist het verstrekken van identiteitskaarten aan gedetineerden extra uitvoeringshandelingen van PI-gemeenten. Ook zijn aanpassingen aan de reisdocumentensystemen noodzakelijk. In de regel worden dergelijke extra kosten doorberekend aan de aanvrager van de identiteitskaart, in de vorm van een hogere aanschafprijs. De kosten die een PI-gemeente maakt voor de extra uitvoeringshandelingen bij de verstrekking van identiteitskaarten aan gedetineerden, alsmede de kosten van het plaatsen en het aanpassen van reisdocumentenaanvraag- en archiefstations, worden gelijkelijk gedragen door de Ministeries van BZK en J&V.

De bijhoudingsgemeente van een gedetineerde (die een identiteitskaart tijdens detentie in de PI-gemeente aanvraagt) maakt naar verwachting geen extra kosten voor het registreren van de gegevens dat aan betrokkene een (nieuwe) identiteitskaart is uitgereikt. Het bijhouden in de BRP van identiteitskaarten die aan de eigen ingezetenen zijn uitgegeven, is reeds een taak van de bijhoudingsgemeente op grond van de Wet BRP.

7. Advies en consultatie

PM

8. Caribisch deel van het Koninkrijk

Het Paspoortbesluit is een algemene maatregel van rijksbestuur die geldt voor het gehele Koninkrijk. De territoriale geldigheid van deze wijziging is echter uitsluitend beperkt tot het Europees deel van het Koninkrijk. De extra voorziening voor gedetineerden wordt alleen door gemeenten in het Europees deel van het Koninkrijk gefaciliteerd, omdat de eerder vermelde kabinetsvisie gericht is op de resocialisatie van gedetineerden in het Europees deel van het Koninkrijk.

9. Inwerkingtreding

Artikel II van het ontwerpbesluit bepaalt dat dit besluit in werking treedt op 1 juli 2023.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

In onderdeel A worden de onderdelen van artikel 1.1. van het Paspoortbesluit in alfabetische volgorde geplaatst zonder lettering, conform Aanwijzing 3.59, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Voorts zijn voor de afbakening van de doelgroep de definities opgenomen van de begrippen 'gedetineerden' en 'penitentiaire inrichting'.

³² Artikel 6, tweede lid, onderdeel c onder 1^o van het Besluit paspoortgelden.

Artikel I, onderdeel B (wijziging van artikel 3.2. Paspoortbesluit)

Met deze wijziging van artikel 3.2, eerste lid, van het Paspoortbesluit wordt aan de burgemeesters van de PI-gemeenten de bevoegdheid toegekend om aanvragen voor identiteitskaarten van gedetineerden, die niet in die gemeente in de BRP staan ingeschreven, in ontvangst te nemen, verstrekingsbesluiten te nemen en de identiteitskaarten uit te reiken. De gemeenten worden in de ministeriële regeling aangewezen. Voor de hand ligt dat in ieder geval gemeenten waarin de hoofdvesting van een PI is gelegen worden aangewezen.

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is vermeld, blijven gedetineerden doorgaans ingeschreven (met een briefadres) in de gemeente van hun laatste woonplaats. De reden is het belang van het behoud van hun binding met hun sociale omgeving in die gemeente en omdat de bijhoudingsgemeente verantwoordelijk is voor de resocialisatie van betrokkene. Wijziging van de BRP-inschrijving van gedetineerden van de bijhoudingsgemeente naar de PI-gemeente is onderzocht maar niet goed mogelijk noch wenselijk gebleken om voormelde resocialisatieredenen en de complexiteit vanwege tussentijdse overplaatsingen van gedetineerden gedurende de tenuitvoerlegging van hun sanctie.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de wijziging een extra bevoegdheid creëert voor de burgemeester van de PI-gemeente voor het afhandelen van aanvragen van gedetineerden die in een PI in die gemeente verblijven, terwijl zij in een andere gemeente als ingezetene zijn ingeschreven. De bevoegdheid van de burgemeester van de bijhoudingsgemeente van gedetineerde voor een reisdocument of identiteitskaart voor betrokkene die in een andere gemeente in een PI verblijft, blijft in stand. De praktijk laat echter zien dat gedetineerden hier sporadisch gebruik van (kunnen) maken om logistieke en veiligheidsredenen.

De Paspoortwet biedt de mogelijkheid om in 'bijzondere gevallen' bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur (het Paspoortbesluit) autoriteiten aan te wijzen voor het in ontvangst nemen van aanvragen van identiteitskaarten.³³ De autoriteiten die bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor reisdocumenten, zijn op grond van de Paspoortwet eveneens bevoegd tot het verstrekken³⁴ en het uitreiken ervan.³⁵ Het verstrekken van identiteitskaarten aan deze bijzondere doelgroep is een 'bijzonder geval' waarvoor een voorziening op grond van de Paspoortwet wordt getroffen. Deze extra bevoegdheid dient ter uitvoering van de kabinetsvisie op effectieve straffen en veilige terugkeer van gedetineerden in de Nederlandse samenleving. Aangesloten wordt bij de bestaande artikelen van het Paspoortbesluit³⁶ die aanvullende bevoegdheden voor aangewezen gemeenten bevatten voor personen die (in het geheel) niet in de BRP staan ingeschreven.³⁷

De aanvullende bevoegdheid geldt slechts voor het aanvragen van de (vervangende) Nederlandse identiteitskaart als bedoeld in artikel 2, tweede lid, 16a en 17 van de Paspoortwet. Dit omwille van het te bereiken doel van dit wijzigingsbesluit. Een identiteitskaart is een document dat volstaat in alle situaties waarin de Nederlandse wetgeving een identificatieplicht vereist is dus toereikend voor het doel van dit besluit: bevordering van de re-integratie van gedetineerden in de Nederlandse samenleving door hen te ondersteunen bij het (tijdens detentie) verkrijgen van werk, huisvesting, zorg, een uitkering en schuldenaankpak.

Artikel I, onderdeel C (wijziging van artikel 4.2 van het Paspoortbesluit)

Deze wijziging is complementair aan die in onderdeel B - de bevoegdheid van de burgemeesters in de aangewezen gemeenten waar de PI is gevestigd om aanvragen van gedetineerden in ontvangst te nemen - en houdt in dat diezelfde burgemeesters bevoegd zijn de identiteitskaarten aan gedetineerden te verstrekken. De grondslag hiervoor is artikel 40, eerste lid, onderdeel e in samenhang met het vierde lid, van de Paspoortwet.

Artikel II

³³ Artikel 26, eerste lid en onder e, in samenhang met het vierde lid.

³⁴ Met verstrekking wordt de beslissing tot uitreiking van een nieuw reisdocument bedoeld, als bedoeld in artikel 1, eerste lid sub d, van de Paspoortwet.

³⁵ Ingevolge artikel 42 Paspoortwet zijn de autoriteiten die op grond van artikel 26 Paspoortwet bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van een aanvraag eveneens bevoegd tot uitreiking van reisdocumenten.

³⁶ Artikelen 3.2 en 4.2, telkens eerste lid, van het Paspoortbesluit.

³⁷ Gedetineerden vallen niet onder deze categorie voor zover zij wél in de BRP staan ingeschreven.

Artikel II bevat een technische aanvulling van artikel 10.1, onder b, van het Paspoortbesluit. Artikel 10.1 bevat een delegatiegrondslag voor een ministeriële regeling die nadere uitwerking van de in de Paspoortwet geregelde onderwerpen kan bevatten of bevat. Voormeld artikelonderdeel wordt aangevuld met artikel 42, vijfde lid, van de Paspoortwet. Dat artikel bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de termijnen van of de procedures ten aanzien van de uitreiking van reisdocumenten. Dit artikel is abusievelijk niet in artikel 10.1 van het Paspoortbesluit opgenomen.

Artikel III

Artikel III bevat de inwerkingtreedingsbepaling en houdt in dat deze wijziging op 1 juli 2023 in werking treedt.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Alexandra C. van Huffelen

CONSULTATIEVERSIE