

EVALUATIE NIEUWE WERKWIJZE ID- KAARTEN IN DETENTIE

RAPPORT

KLANT
KENMERK
AUTEURS
DATUM
VERSIE

Ministerie van Justitie en Veiligheid
10100059169/WJ/bv/004272
Wouter Jongebreur, Maaike Zoutenbier en Hanneke Brouwers
10 maart 2025
Definitief

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	8
1.1 Achtergrond en aanleiding	8
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	8
1.3 Plan van aanpak	9
1.4 Leeswijzer	12
2 Van oud naar nieuw: veranderingen in de werkwijze	13
2.1 Oude werkwijze	13
2.2 Nieuwe werkwijze	13
2.3 Het werkproces	14
3 De nieuwe werkwijze in de praktijk: werkproces en ervaren knelpunten	15
3.1 Fase 1: aanvraag voorbereiden (PI)	15
3.2 Fase 2: aanvraag starten (gemeentehuis)	19
3.3 Fase 3: aanvraag behandelen (PI)	22
3.4 Fase 4: aanvraag verwerken (gemeentehuis)	25
3.5 Fase 5: uitreiken ID-kaart (PI)	27
3.6 Fase 6: verwerken uitreiking (gemeentehuis)	29
3.7 Conclusie	30
4 Bereik, kosten en impact	33
4.1 Bereik van de nieuwe werkwijze	33
4.2 Kosten van de nieuwe werkwijze	39
5 Conclusies en aanbevelingen	45
5.1 Conclusies	45
5.2 Aanbevelingen	51
A. Ontvangen gegevens	53

Managementsamenvatting

Het bezitten van een identiteitsbewijs is één van de basisvoorwaarden voor de re-integratie van ex-gedetineerden. Het niet kunnen tonen van een geldig identiteitsbewijs is niet alleen strafbaar, maar belemmert ook het vervullen van andere basisvoorwaarden. Desondanks verlaat een substantieel aantal gedetineerden de Penitentiare Inrichting (PI) zonder geldig identiteitsbewijs.

Om het aantal gedetineerden dat zonder geldige ID-kaart de PI verlaat te verminderen, hebben het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een nieuwe werkwijze ontwikkeld voor de uitgifte van ID-kaarten tijdens detentie. Deze werkwijze maakt het mogelijk dat de burgemeester van de gemeente waar de PI is gevestigd (PI-gemeente) ID-kaarten kan verstrekken aan gedetineerden zonder dat zij in die gemeente staan ingeschreven.

Om een besluit te kunnen nemen over de wijze van voortzetting van deze nieuwe werkwijze en de financiering ervan, is Significant Public gevraagd de nieuwe werkwijze te evalueren.

Over het onderzoek

Het doel van het onderzoek is de effectiviteit van de nieuwe werkwijze te evalueren. De evaluatie geeft inzicht in de volgende punten:

1. De mate waarin het beoogde doel van de nieuwe werkwijze, namelijk ervoor zorgen dat zoveel mogelijk Nederlandse gedetineerden met een geldige ID-kaart de PI verlaten, wordt bereikt;
2. De mate waarin het rendement van de nieuwe werkwijze voldoende is om deze voort te zetten; en
3. De werkelijke kosten van de nieuwe werkwijze.

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen maakten we gebruik van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden (mixed methods). We maakten een selectie van 10 PI's en PI-gemeenten die we uitgenodigden om deel te nemen aan focusgroepen. Een procesvisualisatie van de nieuwe werkwijze was de basis voor dit gesprek, waarin we bespraken hoe de verschillende stappen in de praktijk worden uitgevoerd, welke beleidskeuzes zijn gemaakt en welke knelpunten worden ervaren. Ook hebben we op basis van aangeleverde data een analyse gemaakt van het bereik van de nieuwe werkwijze, de gevraagde tijdsinvestering voor PI-gemeenten en de bijbehorende kosten voor diverse betrokken partijen. Tot slot verstuurden we een vragenlijst naar alle PI-gemeenten, waarin we vragen stelden over enkele concrete beleidskeuzes en het aantal aanvragen dat zij behandelen.

Veranderingen in de werkwijze

Vóór de invoering van de nieuwe werkwijze konden gedetineerden alleen een nieuwe ID-kaart aanvragen bij de gemeente waar zij stonden ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). De mogelijkheden om een nieuwe ID-kaart aan te vragen bleken voor (ex-)gedetineerden die niet in de PI-gemeente stonden ingeschreven in de praktijk beperkt en complex.

Met de nieuwe werkwijze hebben de 24 PI-gemeenten de bevoegdheid gekregen een ID-kaart aan de gedetineerden in hun PI te verstrekken, ook al staan zij ingeschreven in een andere gemeente. Ten aanzien van de reguliere werkwijze voor de afgifte van ID-kaarten aan gedetineerden zijn er in de nieuwe werkwijze een aantal wijzigingen. De belangrijkste zijn:

- a. Er is een aparte set RAAS-apparatuur nodig voor de procedure bij een gedetineerde die niet staat ingeschreven in de PI-gemeente;

- b. Gegevens van gedetineerden uit andere gemeenten moeten handmatig opgevoerd worden;
- c. De inschrijfgemeente moet door de PI-gemeente worden geïnformeerd dat er een nieuwe ID-kaart is uitgereikt. De PI-gemeente kan dit niet zelf aanpassen in de persoonslijst van de BRP.

De nieuwe werkwijze in de praktijk

In hoofdstuk drie wordt het werkproces van de nieuwe werkwijze beschreven: hoe wordt de regeling uitgevoerd, wat zijn onderlinge verschillen tussen PI's en PI-gemeenten en welke knelpunten worden in de praktijk ervaren? Het merendeel van de stappen in de nieuwe werkwijze komt overeen met de reguliere werkwijze. Onderlinge verschillen tussen de PI's en PI-gemeenten hebben betrekking op de afspraken die zijn gemaakt tussen de PI-gemeente en PI over het bezoek aan en binnentreden in de PI (bijvoorbeeld met persoonlijke pas). Ook de bezoekfrequentie en het moment en de wijze van uitreiking van de ID-kaart verschilt tussen PI-gemeenten. Daarnaast zijn er verschillen tussen PI's in het al dan niet doorberekenen van fotograafkosten aan gedetineerden voor het maken van pasfoto's en zagen we variaties in de wijze waarop PI-gemeenten omgaan met het inschrijven van gedetineerden in de BRP van de PI-gemeente ofwel in de gemeente van herkomst.

Men ervaart een aantal knelpunten in het aanvragen van ID-kaarten voor gedetineerden. Het eerste type knelpunten heeft effect op het bereik van de nieuwe werkwijze, het andere type is van invloed op de uitvoering ervan. In veel gevallen gelden de knelpunten zowel voor de nieuwe- als de reguliere werkwijze. De knelpunten zijn per fase weergegeven in de tabel hiernaast

Knelpunt	Nieuw	Regulier
Fase 1: aanvraag voorbereiden (PI)		
Doorlooptijd procedure is in sommige gevallen ontoereikend	✓	✓
Gedetineerde staat niet altijd open voor het aanvragen van een nieuwe ID-kaart	✓	✓
Bekostiging van de ID-kaart kan een knelpunt zijn	✓	✓
Vertraging als de gedetineerde niet in de BRP staat	✓	✓
Belemmeringen in het maken van pasfoto's	✓	✓
Onvoldoende registratie van aanvragen ID-kaarten in de PI	✓	✓
Fase 2: aanvraag starten (gemeentehuis)		
Veel aanvragen van gedetineerden die staan ingeschreven in de PI-gemeente	✓	✓
Er is vaak sprake van vermissingen van ID-kaarten	✓	✓
Fase 3: aanvraag behandelen (PI)		
Het invoeren van oude ID-kaarten kan soms uitdagend zijn	✓	✓
De bezoekfrequentie is afhankelijk van verschillende factoren	✓	✓
Bezoek PI vaak met twee medewerkers burgerzaken	✓	✓
Fase 4: aanvraag verwerken (gemeentehuis)		
Het handmatig invoeren van de aanvraag kost veel tijd	✓	
PI-gemeenten ervaren problemen met de apparatuur	✓	✓
Fase 5: uitreiken ID-kaart (PI)		
Verschillende werkwijzen voor uitreiken ID-kaarten	✓	✓
Overplaatsingen van gedetineerden belemmeren het uitgifteproces	✓	✓
Fase 6: verwerken uitreiking (gemeentehuis)		
PI-gemeente ontvangt vaak geen terugkoppeling op bericht 'kennisgeving uitreiking ID-kaart' (C3) van inschrijfgemeente	✓	
C7-formulier invullen bij vermissing voelt dubbelop	✓	

Bereik van de nieuwe werkwijze

De gegevens over de situatie vóór de invoering van de nieuwe werkwijze zijn verouderd en mogelijk vertekend. Na de invoering geven de beschikbare gegevens geen volledig beeld van het aantal gedetineerden dat de PI verlaat met een geldige ID-kaart. Voor de invoering verkreeg gemiddeld 23% van de re-integratiekandidaten zonder geldig identiteitsbewijs een nieuwe ID-kaart tijdens detentie. De VNG schatte het potentiële bereik van de nieuwe werkwijze op 2.365 ID-kaarten, maar het huidige onderzoek schat dit lager in, op maximaal 1.591 ID-kaarten, door lagere bezoekfrequentie en langere doorlooptijd.

In 2024 werden 227 ID-kaarten uitgereikt volgens de nieuwe werkwijze. Dit aantal lijkt tegen te vallen in vergelijking met het potentiële bereik, maar dit is een onjuiste vergelijking omdat het potentiële bereik beide werkwijzen omvat. Het aantal uitgereikte ID-kaarten nam gedurende 2024 toe, wat kan betekenen dat PI-gemeenten de nieuwe werkwijze steeds vaker toepassen.

Hoewel de exacte cijfers ontbreken, concluderen we dat sinds de invoering van de nieuwe werkwijze meer gedetineerden een nieuwe ID-kaart tijdens detentie verkrijgen dan voorheen. Dit geldt zowel voor de nieuwe als de reguliere werkwijze. De nieuwe werkwijze maakt het eenvoudiger voor gedetineerden die niet in de PI-gemeente zijn ingeschreven om een ID-kaart aan te vragen, met een kortere doorlooptijd en efficiënter proces. Naarmate medewerkers meer ervaring opdoen, zal de efficiëntie toenemen en het aantal aanvragen stijgen. We verwachten ook een toename in ID-kaarten via de reguliere werkwijze. Door verbeterde samenwerking en het werken met slechts één gemeente, denken we dat er meer ID-kaarten zijn aangevraagd en uitgegeven. Dit effect kunnen we echter niet kwantificeren.

Kosten van de nieuwe werkwijze

Kosten per ID-kaart

De werkelijke kosten per aanvraag voor PI-gemeenten zijn deels afhankelijk van de tijdsbesteding voor de verschillende handelingen in de werkwijze en het aantal medewerkers burgerzaken dat deze handelingen uitvoert. Gemiddeld schatten we de kosten per ID-kaart € 40,40 hoger dan eerder berekend, met een totaal van € 264 per ID-kaart. De stijging in kosten is met name het gevolg van de volgende factoren:

- a. Gemiddeld bezoeken 1,8 medewerkers burgerzaken de PI, in plaats van de 1,3 medewerkers, wat de kosten aanzienlijk verhoogt;
- b. Een tweede medewerker is betrokken bij het handmatig invoeren in het RAAS voor het vier-ogenprincipe, wat een beperkt kosteneffect heeft.

Daarnaast rekenden we met het uurtarief van de medewerkers burgerzaken conform de Handleiding Overheidstarieven 2025, dat is gestegen ten opzichte van 2023.

De kosten voor inschrijfgemeenten (niet zijnde PI-gemeenten) zijn daarentegen gedaald met de komst van de nieuwe werkwijze. De werkwijze maakt het voor hen overbodig om naar de PI te reizen voor ID-kaartaanvragen van gedetineerden, wat personele inzet en kosten vermindert. Ook voor de RvIG en DJI is de structurele personele en financiële impact van de nieuwe werkwijze zeer gering. Voor DJI is er echter wel een toename in kosten voor het maken van pasfoto's in de PI's.

Totale niet-gedekte uitvoeringskosten

De totale kosten van de nieuwe werkwijze zijn lager dan begroot. In 2024 werden 227 ID-kaarten uitgereikt volgens de nieuwe werkwijze, minder dan het geschatte potentieel van 2.365 kaarten. De wijzigingen in bereik, kostprijs en leges beïnvloeden de niet-gedekte uitvoeringskosten. In 2024

bedroegen deze kosten € 52.271, wat resulteert in een vergoeding van € 230 per uitgegeven ID-kaart aan PI-gemeenten. Voor 2025 wordt verwacht dat het aantal aanvragen volgens de nieuwe werkwijze zal stijgen tot 311, met niet-gedekte uitvoeringskosten van € 71.614, wat eveneens leidt tot een vergoeding van € 230 per uitgegeven ID-kaart.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Sinds de invoering van de nieuwe werkwijze verkrijgen meer gedetineerden tijdens detentie een nieuwe ID-kaart dan voorheen het geval was. Met de oude werkwijze waren de mogelijkheden voor het aanvragen van een nieuwe ID-kaart voor gedetineerden die niet in de PI-gemeente stonden ingeschreven beperkt. Met de nieuwe werkwijze zijn deze mogelijkheden verruimd en is het voor hen eenvoudiger om tijdens detentie een nieuwe ID-kaart aan te vragen. PI's hoeven nu slechts met één gemeente samen te werken, wat zorgt voor een uniform en efficiënter aanvraagproces. Hierdoor is de doorlooptijd korter en worden meer kort verblijvende gedetineerden bereikt.

Voor de toekomst is de verwachting dat het aantal aanvragen van ID-kaarten voor gedetineerden verder zal toenemen. De nieuwe werkwijze is relatief recent ingevoerd, en het duurt even voordat de effecten volledig zichtbaar zijn. Met meer ervaring zal de efficiëntie toenemen en het aantal aanvragen stijgen. Naast de toename van ID-kaarten via de nieuwe werkwijze, verwachten we ook een stijging via de reguliere werkwijze. Omdat PI's nu maar met één gemeente werken en de samenwerking is verbeterd, denken we dat er meer ID-kaarten zijn aangevraagd en uitgegeven. Dit effect kunnen we echter niet kwantificeren.

Uitvoeringsprofessionals vanuit PI-gemeenten en PI's ervaren diverse knelpunten in het werkproces. Het merendeel van deze knelpunten heeft

zowel betrekking op de nieuwe werkwijze als op de oude werkwijze. Ten eerste is de gemiddelde doorlooptijd van zes weken langer dan de verblijfsduur van bijna de helft van de gedetineerden, waardoor deze groep gedetineerden niet bereikt wordt met de werkwijze. Een kortere doorlooptijd vergroot de kans om kort verblijvende gedetineerden zonder geldige ID-kaart te bereiken. Dit kan bereikt worden door het moment waarop in de PI wordt vastgesteld óf een gedetineerde over een geldige legitimatie beschikt naar voren te halen en (waar nodig) de bezoekfrequentie van PI-gemeenten te verhogen.

Daarnaast kan een aantal factoren voor vertraging in de procedure zorgen, wat de doorlooptijd van de aanvraagprocedure verder verlengt en een nog groter deel van de gedetineerden met een korte detentieduur buiten het bereik van de werkwijze valt. Om de werkwijze (regulier en nieuw) optimaal te laten functioneren, is het cruciaal om deze vertragende factoren waar mogelijk weg te nemen.

Belemmeringen in de nieuwe werkwijze zorgen er bovendien voor dat medewerkers burgerzaken om de nieuwe werkwijze 'heen werken' en de gedetineerden inschrijven in de PI-gemeente, in plaats van een aanvraag volgens de nieuwe werkwijze op te starten. Dit staat haaks op het uitgangspunt om gedetineerden ingeschreven te laten staan in de gemeente van de laatste woonplaats, die verantwoordelijk is voor de re-integratie. Om het gebruik van de nieuwe werkwijze te stimuleren, is het van belang deze knelpunten aan te pakken.

Tot slot zorgt de aard van de doelgroep er soms voor dat er geen nieuwe ID-kaart wordt aangevraagd, terwijl dit wel nodig is. Niet alle gedetineerden willen een nieuwe ID-kaart aanvragen, bijvoorbeeld omdat ze 'onder de radar' willen blijven. Daarnaast zijn de financiële middelen van gedetineerden vaak beperkt, waardoor de kosten van een nieuwe ID-kaart vaak een obstakel vormen.

De totale werkelijke kosten van de nieuwe werkwijze waren in 2024 lager dan vooraf berekend: € 52.271 in plaats van € 430.000. Dit komt met name doordat er minder ID-kaarten volgens de nieuwe werkwijze werden uitgereikt dan verwacht. De kosten voor PI-gemeenten per aanvraag zijn daarentegen wel hoger dan vooraf begroot, wat leidt tot een verhoging van de vergoeding die PI-gemeenten ontvangen voor het uitreiken van een ID-kaart aan gedetineerden die niet staan ingeschreven in hun PI-gemeente, van € 182 naar € 230.

Het beoogde doel van de nieuwe werkwijze, namelijk ervoor zorgen dat zoveel mogelijk Nederlandse gedetineerden met een geldige ID-kaart de PI verlaten, wordt bereikt en levert voldoende rendement op om de werkwijze te continueren. Bij voortzetting van de nieuwe werkwijze is het echter wel van belang belemmerende factoren in het werkproces zoveel mogelijk aan te pakken. De meeste winst ligt bij kortverblijvende gedetineerden, die nu vaak buiten het bereik vallen door de lange doorlooptijd, terwijl juist zij gebaat zijn bij een snelle en efficiënte procedure.

Aanbevelingen

Onze overall aanbeveling is om de nieuwe werkwijze te continueren, omdat deze de kans vergroot dat gedetineerden met een geldige ID-kaart de PI verlaten, wat essentieel is voor hun re-integratie. Een geldige ID-kaart is noodzakelijk om invulling te geven aan andere basisvoorwaarden, zoals werk, inkomen of een woning en vormt daarmee de basis voor een succesvolle re-integratie in de maatschappij.

Het wegnemen van knelpunten in het proces kan het bereik en de snelheid van de werkwijze verder verbeteren. Extra inspanningen zijn de moeite waard gezien het maatschappelijke belang van succesvolle re-integratie.

We doen aanbevelingen op drie niveaus: het vergroten van het bereik, het verbeteren van de uitvoering en het bepalen van reële kosten.

Aanbevelingen ten aanzien van het bereik van de nieuwe werkwijze:

1. Haal het moment waarop in de PI in kaart wordt gebracht of de gedetineerde beschikt over een geldig identiteitsbewijs naar voren.
2. Verhoog, waar nodig, de bezoekfrequentie van PI-gemeenten met een PI waar de detentieduur van de populatie relatief kort is en sprake is van een hoge doorstroom.
3. Zet in op het terugdringen van de vertragende factoren die men ervaart in de procedure.
4. Voor gedetineerden waarbij de kosten van een ID-kaart een belemmering vormen, zijn verschillende betalingsregelingen beschikbaar. Overweeg de mogelijkheden nogmaals eenduidig onder de aandacht van PI's en PI-gemeenten te brengen.

Aanbevelingen ten aanzien van de uitvoering van de werkwijze:

5. Investeer in een werkwijze waarbij PI-gemeenten handelingen in het nieuwe werkproces niet meer handmatig hoeven te doen. Dit verlaagt de drempel om de nieuwe werkwijze toe te passen.
6. Besteed aandacht aan de communicatie naar inschrijfgemeenten. Niet alle gemeenten lijken op de hoogte van de nieuwe werkwijze en sommige gemeenten accepteren de inzet van de PI-gemeente voor het verstrekken van een ID-kaart niet.

Aanbevelingen ten aanzien van monitoring:

7. Verbeter de monitoring van het verstrekken van nieuwe identiteitsbewijzen aan gedetineerden.
8. Overweeg een nieuw evaluatiemoment in aansluiting op een verbeterde monitoring. Met input vanuit een verbeterde monitoring kan beter inzicht verkregen worden in de mate waarin de beoogde doelen worden bereikt en van welke knelpunten en verbeterpunten (nog) sprake is.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Het bezitten van een identiteitsbewijs is één van de basisvoorwaarden voor de re-integratie van ex-gedetineerden. Het niet kunnen tonen van een geldig identiteitsbewijs is niet alleen strafbaar, maar belemmert ook het vervullen van andere basisvoorwaarden voor re-integratie, zoals werk en inkomen en onderdak/huisvesting. Zonder een identiteitsbewijs zijn zaken als het aanvragen van een uitkering, het ondertekenen van een huurcontract of indiensttreding bij een werkgever niet mogelijk. Dit vergroot de kans op recidive. Uit de Monitor nazorg ex-gedetineerden van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) blijkt ook dat re-integratiekandidaten zonder geldig identiteitsbewijs slechter scoren op de andere basisvoorwaarden. Kortom, het ontbreken van een ID-kaart belemmert een succesvolle re-integratie van (ex-)gedetineerden, wat de kans op recidive vergroot. Desondanks verlaat een substantieel aantal gedetineerden, circa 15 procent, de Penitentiare Inrichting (PI) zonder geldig identiteitsbewijs.

Om het aantal gedetineerden dat zonder geldige ID-kaart de PI verlaat te verminderen, hebben het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), waaronder de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) valt, gezamenlijk een nieuw werkproces ontwikkeld voor de uitgifte van ID-kaarten tijdens detentie. Sinds 1 september 2023 is een wijziging in de Paspoortwet van kracht die het mogelijk maakt deze nieuwe werkwijze uit te voeren. De wijziging maakt het mogelijk dat de burgemeester van de gemeente waar de PI is gevestigd (PI-gemeente) ID-kaarten kan verstrekken aan een gedetineerde zonder dat hij of zij in die betreffende gemeente staat ingeschreven. Vóór 1 september

2023 kon een gedetineerde enkel een ID-kaart aanvragen bij de gemeente waar diegene op dat moment stond ingeschreven. Deze nieuwe werkwijze verbetert naar verwachting de praktische uitvoerbaarheid van het verstrekken van een ID-kaart aan gedetineerden. De nieuwe werkwijze heeft als doel ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk Nederlandse gedetineerden de PI met een geldige ID-kaart verlaten, zodat zij beter ondersteund worden bij hun re-integratie in de samenleving.

Om een besluit te kunnen nemen over de wijze van voortzetting van deze nieuwe werkwijze en de financiering ervan, heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid Significant Public gevraagd de nieuwe werkwijze te evalueren.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het huidige onderzoek is de effectiviteit van de nieuwe werkwijze te evalueren. De evaluatie geeft inzicht in de volgende punten:

1. De mate waarin het beoogde doel van de nieuwe werkwijze, namelijk ervoor zorgen dat zoveel mogelijk Nederlandse gedetineerden met een geldige ID-kaart de PI verlaten en hen hiermee helpen bij hun re-integratie in de samenleving, wordt bereikt;
2. De mate waarin het rendement van de nieuwe werkwijze voldoende is om deze voort te zetten; en
3. De werkelijke kosten van de nieuwe werkwijze voor (eventuele) toekomstige financiering.

De resultaten van het evaluatieonderzoek dienen als fundament voor de besluitvorming over de voortzetting en financiering van de regeling.

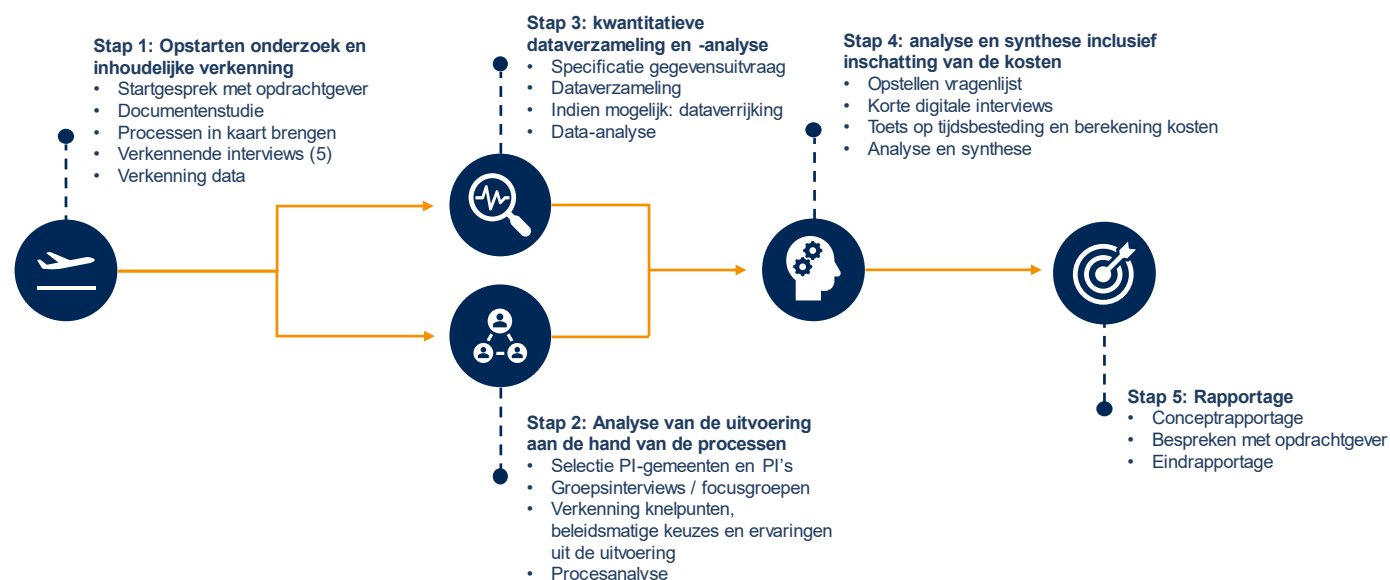
In het onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal: **“Hoeveel ID-kaarten worden er (meer) verstrekt door het nieuwe proces afgifte ID-kaarten gedetineerden?”**

Het onderzoek geeft daarnaast antwoord op de volgende deelvragen:

1. Hoe wordt de regeling uitgevoerd en wat zijn de onderlinge verschillen tussen PI-gemeenten?
2. Hoeveel (meer) gedetineerden per PI verlaten de PI met een geldige ID-kaart ten opzichte van de oude werkwijze vóór 1 september 2023?
3. Wat zijn de daadwerkelijke kosten van deze werkwijze per aanvraag voor gemeenten, voor de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) en voor DJI?
4. Wat zijn knelpunten in de nieuwe werkwijze en/of omgevingsfactoren die knelpunten vormen voor de uitvoering van de nieuwe werkwijze? Hoe zijn deze knelpunten op te lossen?

1.3 Plan van aanpak

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen maakten we gebruik van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden (*mixed methods*). Figuur 1 geeft de verschillende fasen van het onderzoek en de bijbehorende onderzoeksactiviteiten weer.



Figuur 1. Visuele weergave plan van aanpak

1.3.1 Stap 1: Opstarten onderzoek en inhoudelijke verkenning

Om meer inzicht te krijgen in de context en achtergrond van de nieuwe werkwijze hebben we een documentstudie uitgevoerd. Op basis daarvan zijn de uitvoeringspraktijk, de rollen van diverse stakeholders en de belangrijkste verschillen ten opzichte van de oude werkwijze in beeld gebracht. Verschillende **verkennende interviews**, waaronder interviews met VNG, RvIG, DJI en een grote PI, hebben dit beeld verrijkt. Ter voorbereiding op de volgende fasen hebben we het proces van de nieuwe werkwijze in kaart gebracht met een procesmanagementtool. Hierin geven we alle activiteiten en betrokken organisaties overzichtelijk visueel weer.

1.3.2 Stap 2: Analyse van de uitvoering aan de hand van de processen

Voor een analyse van de uitvoeringspraktijk spraken we met verschillende PI's en PI-gemeenten. Aangezien het niet mogelijk was om alle PI's en PI-gemeenten te spreken, is **een selectie van PI's en PI-gemeenten** gemaakt. Deze selectie is op hoofdlijnen gebaseerd op de capaciteit van de PI's en het aantal aanvragen per PI van ID-kaarten volgens de nieuwe werkwijze. Ook is de gemiddelde verblijfsduur van gedetineerden in de PI's meegewogen in de selectie en is gelet op regionale spreiding.

Dit heeft geresulteerd in de selectie van tien PI's. De volgende PI's en PI-gemeenten hebben deelgenomen aan het onderzoek:

- | | |
|------------------------------|---------------------------------|
| 1. PI Almelo | Gemeente Almelo |
| 2. PI Alphen aan den Rijn | Gemeente Alphen aan den Rijn |
| 3. PI Zuid-Oost (Ter Peel) | Gemeente Horst aan de Maas |
| 4. PI Krimpen aan den IJssel | Gemeente Krimpen aan den IJssel |
| 5. PI Grave | Gemeente Land van Cuijk |
| 6. PI Leeuwarden | Gemeente Leeuwarden |
| 7. PI Lelystad | Gemeente Lelystad |

- | | |
|----------------------------|---------------------|
| 8. PI Middelburg | Gemeente Middelburg |
| 9. PI Zuid-Oost (Roermond) | Gemeente Roermond |
| 10. PI Zaanstad | Gemeente Zaanstad |

We hebben deze PI's en PI-gemeenten uitgenodigd om deel te nemen aan een **focusgroep**. In totaal hebben we drie (digitale) focusgroepen georganiseerd. Hierbij sloten voornamelijk medewerkers burgerzaken (PI-gemeenten) en casemanagers (PI's) aan. Het doel van deze focusgroepen was om (meer) zicht te krijgen op de uitvoering van de nieuwe werkwijze, de onderlinge verschillen tussen PI's en PI-gemeenten en de ervaren knelpunten in de uitvoering van de werkwijze. De **procesvisualisatie** was de basis voor dit gesprek. Met de deelnemers zijn de verschillende stappen uit het proces doorlopen en is getoetst of de processtappen overeenkomen met de uitvoering van de nieuwe werkwijze in de praktijk. De focusgroepen bestonden uit medewerkers vanuit verschillende PI's en PI-gemeenten, zodat onderlinge verschillen op deze manier ook aan het licht zijn gekomen. Ook spraken we over beleidsmatige keuzes van PI-gemeenten met betrekking tot bezoekfrequentie, het aantal medewerkers per bezoek en de manier waarop invulling wordt gegeven aan functiescheiding. Naast dat dit waardevolle informatie heeft opgeleverd voor het onderzoek, bood dit de aanwezigen gelegenheid om informatie uit te wisselen en elkaar te bevragen.

1.3.3 Stap 3: Kwantitatieve dataverzameling en -analyse

Ten behoeve van de **dataverzameling** hebben DJI (vanuit Tulp) en de RvIG gegevens aangeleverd over aantallen aangevraagde en uitgereikte ID-kaarten volgens de nieuwe werkwijze. Het doel van deze gegevens was om in kaart te brengen hoeveel (meer) gedetineerden de PI verlaten met een geldige ID-kaart sinds de invoering van de nieuwe werkwijze. Om de verzamelde data voor de groep gedetineerden zonder (geldige) ID-kaart af te zetten tegen de gehele groep gedetineerden hebben we bij DJI ook

gegevens uitgevraagd over het aantal in- en uitgestroomde gedetineerden, het totaal aantal gedetineerden zonder geldige ID-kaart bij instroom (per categorie detentieduur) en het totaal aantal gedetineerden zonder geldige ID-kaart bij uitstroom (per categorie detentieduur).

We hebben geconstateerd dat de gegevens van de RvIG over het aantal uitgegeven ID-kaarten volgens de nieuwe werkwijze eenvoudig en eenduidig uit het daarvoor beschikbare systeem gehaald konden worden. De gegevens over de in- en uitstroom van gedetineerden en de (verdeling op basis van) verblijfsduur hebben we weliswaar op een laat moment in het onderzoek verkregen, maar waren goed bruikbaar. Uit de ontvangen gegevens van DJI over het aantal aangevraagde ID-kaarten en de vergelijking met de cijfers van de RvIG bleek dat de registratie in Tulp verre van volledig was. Deze cijfers waren derhalve niet bruikbaar. Voor de volledigheid noemen we ook dat de gegevens van de RvIG of andere bronnen geen mogelijkheid gaven om zicht te krijgen op de aanvragen en uitgften van ID-kaarten voor gedetineerden in de ‘reguliere’ werkwijze, dus als de gedetineerde (korter of langer geleden) is ingeschreven in de PI-gemeente zelf.

Vervolgens is een **data-analyse** uitgevoerd, waarin we keken naar het bereik en de kosten van de nieuwe werkwijze. Voor de beantwoording van de vraag hoeveel gedetineerden na detentie de PI verlaten met en zonder geldige ID-kaart sinds invoering van de nieuwe werkwijze, moeten we echter een aantal kanttekeningen maken. Met behulp van gegevens over de bezoekfrequentie van medewerkers burgerzaken aan de PI (zie stap 4) en bovenstaande gegevens hebben we kunnen analyseren wat het potentiële bereik is voor het regelen van een ID-kaart voor gedetineerden die geen ID-

kaart hebben. Op basis van de zesde Monitor nazorg ex-gedetineerden konden we een inschatting maken van het aantal gedetineerden dat de PI binnenkwam zonder geldige ID-kaart en met behulp van de (reguliere en) nieuwe werkwijze een ID-kaart heeft kunnen aanvragen. De aanname is dat 15% van de gedetineerden geen geldige ID-kaart heeft.¹ We moeten constateren dat deze aanname met veel onzekerheid omgeven is. De betrouwbaarheid van dit percentage is beperkt, aangezien van slechts 34% van de gedetineerden in 2016 bekend was of zij beschikten over een geldige ID-kaart en dit bovendien gebaseerd is op zelfrapportage. Het is niet voor niets dat in de meest recente (7e) Monitor nazorg hier geen uitspraak meer over wordt gedaan. Daarnaast is de informatie uit de zesde Monitor verouderd, aangezien het gegevens betreft over de periode 2013 tot 2016.

1.3.4 Stap 4: Analyse en synthese inclusief inschatting van de kosten

Om een inschatting te kunnen maken van de daadwerkelijke kosten per aanvraag voor gemeenten is uitgegaan van de **tijdsbesteding** zoals in kaart gebracht in de impactanalyse van de VNG.² Deze is getoetst en geactualiseerd met respondenten van de focusgroepen. Hierbij is uitsluitend gekeken naar processtappen die afwijkend zijn van de reguliere werkwijze, om zo de éxtra tijdsinvestering in kaart te brengen.

Daarnaast hebben we een korte **vragenlijst** rondgestuurd naar alle PI-gemeenten, waarin we vragen stelden over enkele concrete beleidskeuzes, zoals de bezoekfrequentie, met hoeveel medewerkers burgerzaken de PI wordt bezocht, hoeveel aanvragen er gemiddeld per bezoek behandeld worden en wanneer/door wie de uitreiking van ID-kaarten plaatsvindt. Ook vroegen we uit of (en zo ja, in welke mate) de PI-gemeente meer aanvragen

¹ Boschman, S., Teerlink, M., & Weijters, G. (2021). *Monitor nazorg ex-gedetineerden - 6e meting: Problemen op de basisvoorwaarden voor re-integratie en de relatie met recidive* (Cahier 2020-19). Den Haag: WODC.

² Zutphen, F. van en Beek, L. van. (2023) *Impactanalyse nieuwe procedure identiteitskaarten voor gedetineerden*. Den Haag: VNG Realisatie.

ontvangt sinds invoering van de nieuwe werkwijze. Deze vragenlijst is door 23 PI-gemeenten ingevuld.

De verzamelde gegevens zijn verwerkt in een rekenmodel. Hiermee is een berekening gemaakt van de werkelijke kosten van de nieuwe werkwijze, door de tijdsbesteding per functionaris per aanvraag te vermenigvuldigen met het gemiddelde uurtarief van de betreffende functionaris. Dit heeft geresulteerd in een bandbreedte van de (extra) kosten per ID-kaart die wordt verstrekt volgens de nieuwe werkwijze.

1.3.5 Rapportage

Ten slotte hebben we een **analyse en synthese** gemaakt op basis van de verzamelde informatie. In een **duidingssessie** met opdrachtgevers en vertegenwoordigers van DJI zijn de bevindingen besproken en zijn de aanbevelingen die uit de evaluatie voortkomen besproken, getoetst en aangescherpt.

Bovenstaande heeft geresulteerd in deze rapportage. De **rapportage** gaat gepaard met een beknopte **factsheet** waarin de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van de evaluatie zijn weergegeven.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) geven we een beschrijving op hoofdlijnen van de nieuwe werkwijze en waarin deze verschilt van de 'oude' situatie. In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op de verschillende processtappen per fase van de nieuwe werkwijze. We geven aan waar de nieuwe werkwijze afwijkt van de reguliere werkwijze en waar we onderlinge verschillen in uitvoering tussen PI-gemeenten hebben ontdekt. Ook beschrijven we ervaren knelpunten en werkzame elementen in de praktijk. In hoofdstuk 4 gaan we dieper in op de impact van de nieuwe werkwijze en

daarbij behorende kosten voor verschillende betrokken partijen (gemeenten, DJI/PI's en de RvIG). We bespreken ook het verwachte en gerealiseerde bereik van de nieuwe werkwijze. We sluiten af in hoofdstuk 5 met de belangrijkste conclusies uit de evaluatie. Ook formuleren we aanbevelingen om de (uitvoering van de) nieuwe werkwijze te verbeteren.

2 Van oud naar nieuw: veranderingen in de werkwijze

Voordat we dieper ingaan op de uitvoering van de werkwijze in de praktijk en welke knelpunten betrokken uitvoeringsprofessionals hierin ervaren, geven we eerst een beknopte beschrijving van hoe de nieuwe werkwijze zich verhoudt tot de oude werkwijze en wat de voornaamste verschillen zijn.

2.1 Oude werkwijze

Vóór de invoering van de nieuwe werkwijze konden gedetineerden alleen een nieuwe ID-kaart aanvragen bij de gemeente waar zij stonden ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Als dit niet de gemeente was waar de PI gevestigd was, waren er in de praktijk een drietal mogelijkheden voor een gedetineerde om een nieuwe ID-kaart aan te vragen:

1. De gedetineerde schrijft zich in de PI-gemeente in en vraagt een ID-kaart aan;
2. De gemeente waar de gedetineerde staat ingeschreven in de BRP verzorgt de aanvraag en de uitgifte van de ID-kaart;
3. De gedetineerde vraagt na vrijlating via de reguliere route een nieuwe ID-kaart aan de inschrijfgemeente. De nazorgcoördinator vanuit deze gemeente kan de (ex-)gedetineerde hier eventueel bij ondersteunen.

De mogelijkheden voor (ex-)gedetineerden om een nieuwe ID-kaart aan te vragen bleken in de praktijk te beperkt. Het aanvragen na vrijlating is onwenselijk, omdat het re-integratieproces dan te laat start. Bovendien werd het aanvragen van een ID-kaart in de gemeente waar de gedetineerde staat ingeschreven in de BRP (niet zijnde de PI-gemeente) als praktisch

ingewikkeld ervaren. De medewerker burgerzaken van deze gemeente moest naar de PI afreizen, of de gedetineerde moest naar de gemeente van inschrijving in een DV&O-busje³ afreizen om de ID-kaart op te halen. In de praktijk bleek dit om logistieke of veiligheidsredenen niet uitvoerbaar. Tot slot blijft de gedetineerde idealiter, al dan niet middels een briefadres, ingeschreven in de gemeente van laatste woonplaats en wordt hij niet ingeschreven in de PI-gemeente.

2.2 Nieuwe werkwijze

Met de nieuwe werkwijze hebben de 24 PI-gemeenten de bevoegdheid gekregen een ID-kaart aan de gedetineerden in hun PI te verstrekken, ook al staan zij ingeschreven in een andere gemeente. Sinds de invoering van de nieuwe werkwijze zijn er twee situaties mogelijk:

1. De gedetineerde staat ingeschreven in de PI-gemeente en deze gemeente vraagt volgens de reguliere werkwijze een ID-kaart aan voor deze gedetineerde en verstrekt de ID-kaart in de PI.
2. De gedetineerde staat niet ingeschreven in de PI-gemeente en deze gemeente vraagt volgens de nieuwe werkwijze een nieuwe ID-kaart aan voor deze gedetineerde en verstrekt de ID-kaart in de PI.

Deze nieuwe werkwijze moet het voor gedetineerden die niet staan ingeschreven in de PI-gemeente makkelijker maken om een ID-kaart aan te vragen. Wettelijke gezien kunnen gemeenten waar gedetineerden staan ingeschreven (niet zijnde PI-gemeenten) nog steeds een aanvraag voor een

³ Dienst Vervoer & Ondersteuning.

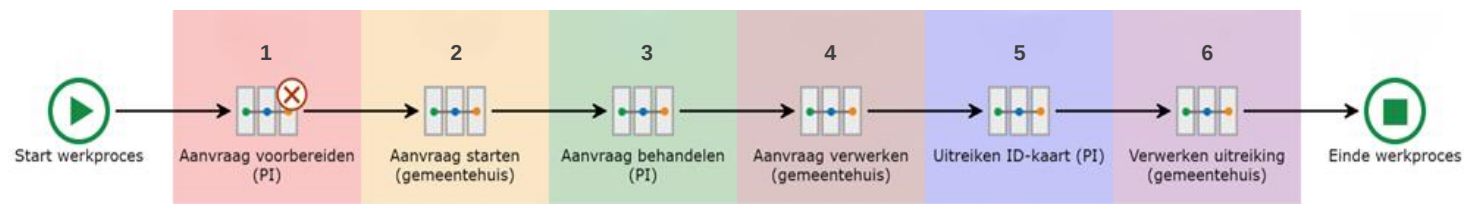
nieuwe ID-kaart aannemen en behandelen.⁴ Echter, PI-gemeenten krijgen een vergoeding per Nederlandse identiteitskaart van € 182 bovenop de gewone gemeentelijke leges. De gemeenten waar gedetineerden staan ingeschreven krijgen deze (extra) vergoeding niet.

2.3 Het werkproces

Het werkproces van de reguliere (oude)⁵ en nieuwe werkwijze komen grotendeels overeen. Voor beide werkwijzen bestaat het werkproces uit de volgende fasen:

- Fase 1: Aanvraag voorbereiden (PI);
- Fase 2: Aanvraag starten (gemeentehuis);
- Fase 3: Aanvraag behandelen (PI);
- Fase 4: Aanvraag verwerken (gemeentehuis);
- Fase 5: Uitreiken ID-kaart (PI);
- Fase 6: Verwerken uitreiking (gemeentehuis).

Figuur 2 geeft de verschillende fasen in de werkprocessen weer. De locatie achter de naam van de fase geeft aan waar de handelingen in deze fase worden uitgevoerd: de PI of het gemeentehuis.



Figuur 2. Fasen in het werkproces voor de reguliere en nieuwe werkwijze

⁴ Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (2025). *Procedure identiteitskaart voor gedetineerden*. <https://www.rvig.nl/procedure-identiteitskaart-voor-gedeteneerden>.

Ten opzichte van de reguliere werkwijze zijn er in de nieuwe werkwijze een aantal wijzigingen. De belangrijkste wijzigingen zijn:

1. Er is een aparte set RAAS-apparatuur⁶ nodig voor de procedure bij een gedetineerde die niet staat ingeschreven in de PI-gemeente.
2. Gegevens van gedetineerden uit andere gemeenten moeten handmatig opgevoerd worden in het RAAS (fase 4).
3. De inschrijfgemeente moet door de PI-gemeente worden geïnformeerd dat een nieuwe ID-kaart is uitgereikt. De PI-gemeente kan dit namelijk niet zelf aanpassen in de persoonslijst van de BRP.

In het volgende hoofdstuk beschrijven we per fase de verschillende processtappen van de nieuwe werkwijze, waarbij de verschillen tussen de reguliere en nieuwe werkwijze uitgebreider aan bod komen.

Tot slot benoemen we het principe van **functiescheiding** voor medewerkers burgerzaken. Verschillende stappen in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten worden door verschillende medewerkers uitgevoerd om fouten, misbruik en corruptie te minimaliseren. In de procesbeschrijvingen in het volgende hoofdstuk verwijst het cijfer 1, 2 of 3 achter 'PI-gemeente' naar de medewerker die de stap uitvoert.

⁵ Vanaf nu spreken we van 'reguliere' werkwijze in plaats van 'oude' werkwijze, omdat deze werkwijze nog steeds van toepassing is op gedetineerden die staan ingeschreven in de PI-gemeente.

⁶ Reisdocumenten Aanvraag- en Archiefstation.

3 De nieuwe werkwijze in de praktijk: werkproces en ervaren knelpunten

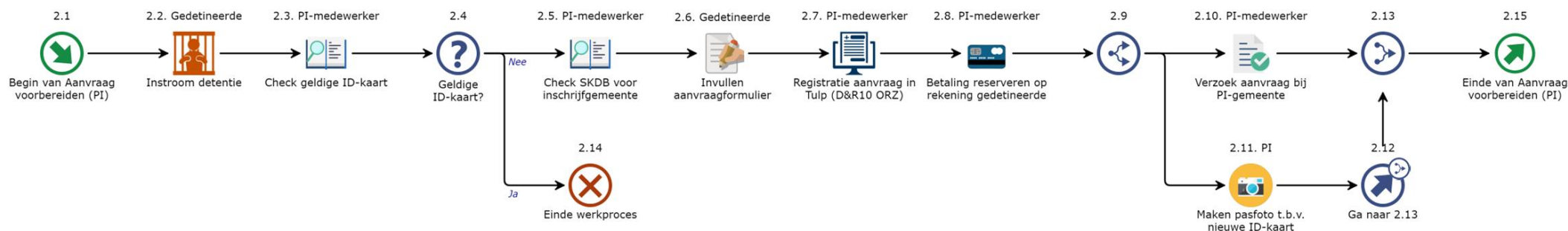
Dit hoofdstuk beschrijft het werkproces voor de nieuwe werkwijze: de aanvraag- en uitgifteprocedure van ID-kaarten aan gedetineerden die in een andere gemeente dan de PI-gemeente staan ingeschreven. Het doel van dit hoofdstuk is beschrijven hoe de regeling wordt uitgevoerd en wat de onderlinge verschillen tussen PI's en PI-gemeenten zijn (deelvraag 1). Daarnaast benoemen we welke knelpunten uitvoeringsprofessionals in de praktijk ervaren (deelvraag 4). Eventuele oplossingsrichtingen voor deze knelpunten komen in hoofdstuk 5 aan de orde.

De processtappen worden per fase beschreven. Zoals eerder benoemd komen deze processtappen grotendeels overeen met de processtappen in de reguliere werkwijze. Hierdoor zijn veel bevindingen van toepassing op zowel de nieuwe als de reguliere werkwijze. In de tekst lichten we toe waar

de nieuwe werkwijze afwijkt van de reguliere werkwijze en welke ervaringen specifiek voor de nieuwe werkwijze gelden of juist meer algemeen van aard zijn.

3.1 Fase 1: aanvraag voorbereiden (PI)

Figuur 3 geeft de eerste fase van het werkproces weer, namelijk het starten met de aanvraag van een nieuwe ID-kaart van een gedetineerde.



Figuur 3. Processtappen fase 1: aanvraag voorbereiden (PI)

3.1.1 Beschrijving processtappen

Wanneer een gedetineerde instroomt in detentie (2.2), begint de intake- en screeningsprocedure (ISS). De casemanager vraagt de gedetineerde naar de vijf basisvoorwaarden, waaronder het identiteitsbewijs (2.3). Bij de meeste gedetineerden is dit binnen tien werkdagen, bij kortgestrafte arrestanten (0 - 4 weken) doet de casemanager dit binnen drie werkdagen. Als er sprake is van een verlopen of kwijtgeraakte ID-kaart, kan in overleg met de gedetineerde een nieuwe ID-kaart worden aangevraagd.

Vervolgens kijkt de casemanager in de Strafrechtketendatabank (SKDB) of en waar de gedetineerde staat ingeschreven (2.5). Staat een gedetineerde nergens ingeschreven⁷, dan wordt er contact opgenomen met de PI-gemeente om de gedetineerde in te schrijven in de BRP, in de PI-gemeente of middels een briefadres (zie fase 2). Na inschrijving in de BRP kan het verzoek in behandeling worden genomen.

De gedetineerde vult voor de aanvraag van een nieuwe ID-kaart het aanvraagformulier in (2.6), onder begeleiding van de casemanager. De casemanager registreert in Tulp (tabblad D&R 10 ORZ) dat er een nieuwe ID-kaart is aangevraagd én of deze ID-kaart wordt aangevraagd voor een gedetineerde die staat ingeschreven in de PI-gemeente óf in een andere gemeente dan de PI-gemeente (2.7).

Uitgangspunt is dat de gedetineerde zelf de kosten draagt van een nieuwe ID-kaart. De financiering wordt voorafgaand aan de aanvraag geregeld (2.8). De casemanager laat de gedetineerde een machtiging financiële zaken tekenen voordat de aanvraag door de gemeente in behandeling

wordt genomen. Als voldoende saldo aanwezig is bij de gedetineerde, worden de leges op een geblokkeerd gedeelte van diens rekening gezet om betaling te verzekeren. Uitgangspunt is een digitale betaling via een verrekening met de rekening-courant. Er wordt alleen contant betaald als niet anders mogelijk is.

De PI-medewerker controleert vervolgens de aanvraag voor een nieuwe ID-kaart en verstuurt deze naar de PI-gemeente (2.10). De aanvraag moet ten minste de volgende gegevens bevatten:

- a. Persoonsgegevens (naam, geboortedatum, BSN);
- b. Duur verwacht verblijf (wel/geen spoedverzoek);
- c. In bezit zijnde en/of vermiste documenten.

Voordat de gemeente de aanvraag in de PI behandelt, is het essentieel dat er een pasfoto beschikbaar is die voldoet aan de geldende eisen (2.11). Sinds het verwijderen van het pasfoto-gedeelte uit het biometrie-proces in de PI's, hebben PI's en de betrokken gemeenten naar alternatieve oplossingen moeten zoeken voor het maken van pasfoto's. Iedere PI en betrokken gemeente heeft dit zelfstandig georganiseerd. In de meeste gevallen komt een professionele fotograaf naar de PI om de pasfoto te maken.

3.1.2 Bevindingen fase 1: knelpunten en verschillen

Alle bevindingen in deze fase van het werkproces gelden zowel voor de nieuwe werkwijze als voor de reguliere werkwijze.

⁷ De persoonsgegevens van deze gedetineerde staan dan in het 'niet-ingezetene-deel' van de BRP. Dit heet ook wel de Registratie Niet-

ingezetenen (RNI). De BRP bevat dan dus nog wel persoonsgegevens van deze persoon, maar deze worden niet langer bijgehouden.

Doorlooptijd procedure is in sommige gevallen ontoereikend

Voor sommige gedetineerden is de doorlooptijd voor het aanvragen van een nieuwe ID-kaart langer dan hun detentieperiode. In deze gevallen besluit de casemanager soms bewust om de aanvraag niet te starten, omdat de gedetineerde al vertrokken is voordat de gemeente in de PI aanwezig is om de aanvraag te behandelen. Soms wordt de aanvraag wel opgestart, als de gemeente aanwezig is voordat de gedetineerde weer uitstroomt. De gedetineerde kan dan zelf bij de PI-gemeente de nieuwe ID-kaart ophalen.

Daarnaast is het voor gedetineerden die in het kader van een voorlopige hechtenis in het huis van bewaring (HvB) verblijven, en dus nog niet zijn veroordeeld, nog onbekend hoe lang zij in de betreffende PI verblijven. Het komt regelmatig voor dat zij gedurende de procedure worden overgeplaatst naar een andere PI, omdat zij in de tussentijd hun straf hebben gekregen. Dit bemoeilijkt het aanvragen van een ID-kaart.

Gedetineerde staat niet altijd open voor het aanvragen van een nieuwe ID-kaart

Alhoewel alle Nederlandse burgers, dus ook gedetineerde burgers, een geldig identiteitsbewijs dienen te hebben, kunnen PI-medewerkers de gedetineerden niet verplichten mee te werken aan het aanvragen van een nieuwe ID-kaart als zij dit niet willen. Binnen detentie heb je soms te maken met gedetineerden die onder de radar willen blijven en om deze reden geen ID-kaart willen aanvragen. Daarnaast is bij een groot deel van de detentiepopulatie sprake van (een indicatie voor) licht verstandelijke beperking.⁸ Deze groep heeft vaak meer moeite met het begrijpen van nieuwe informatie en procedures, zoals een procedure voor het aanvragen

van een nieuwe ID-kaart, en is hierdoor soms minder bereid om een nieuwe ID-kaart aan te vragen.

Bekostiging van de ID-kaart kan een knelpunt zijn

Daarnaast vormt de betaling van een nieuwe identiteitskaart geregeld een obstakel voor gedetineerden bij het aanvragen. Gedetineerden hebben een rekening-courant, waarop zij weekgeld ontvangen of loon vanuit werk in detentie. Ook kunnen vrienden en familie geld storten op de rekening. Desondanks zijn financiële middelen voor gedetineerden beperkt in de PI.

Het bekostigen van een ID-kaart is voor veel gedetineerden een aanzienlijke uitgave, wat ertoe kan leiden dat zij besluiten geen nieuwe ID-kaart aan te vragen. PI's en (PI-)gemeenten gaan hier op verschillende manieren mee om. Gezien het belang van een geldige ID-kaart, is men regelmatig bereid mee te denken met de gedetineerde wanneer de kosten voor een ID-kaart te hoog zijn. Zo is het voor gedetineerden die langer in detentie verblijven vaak mogelijk om een betalingsregeling te treffen. Daarnaast zijn er ook gemeenten die bereid zijn de kosten voor een ID-kaart voor bepaalde doelgroepen te dragen indien dit noodzakelijk is.

Vertraging als de gedetineerde niet in de BRP staat

Wanneer de casemanager in SKDB constateert dat de gedetineerde niet is ingeschreven in de BRP, kan de aanvraag niet worden gestart. De casemanager moet dan eerst via de PI-gemeente regelen dat de gedetineerde wordt ingeschreven in de BRP. Tijdens het eerste bezoek van de PI-gemeente wordt de inschrijving in de BRP geregeld. Bij het tweede bezoek wordt de aanvraag ingediend en bij het derde bezoek kan de uitreiking pas plaatsvinden. In de volgende paragraaf gaan we nader in op dit knelpunt.

⁸ Dienst Justitiële Inrichtingen. (2024, 29 mei). *Infographic Gevangeniswezen 2024*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Belemmeringen in het maken van pasfoto's

Een pasfoto die voldoet aan de geldende eisen is noodzakelijk voor de aanvraag van een nieuwe ID-kaart. Voorheen werd bij binnenkomst in de PI een pasfoto gemaakt, als onderdeel van de biometrie. Het maken van de pasfoto is enige tijd geleden echter uit de biometrie gehaald. Zoals eerder aangegeven komt in de meeste PI's een professionele fotograaf om de pasfoto's te maken. Het voordeel hiervan is dat de pasfoto's vrijwel altijd aan de gewenste kwaliteitseisen voldoen. Toen de pasfoto's nog bij de biometrie werden gemaakt, kwam het regelmatig voor dat de kwaliteit niet op orde was en dat de pasfoto werd afgewezen. Dit is dus een mooie bijvangst.

Echter, als het bezoekmoment van de fotograaf en de medewerker burgerzaken die de aanvraag behandelt niet op elkaar aansluiten, kan de werkwijze met een professionele fotograaf het proces vertragen. Bovendien komt de fotograaf vaak pas naar de PI wanneer meerdere gedetineerden een pasfoto nodig hebben, wat de vertraging verder kan vergroten.

Tot slot kan het per PI verschillen hoe de pasfoto's gefinancierd worden. Sommige PI's nemen deze kosten op zich om gedetineerden niet met extra kosten te belasten. Andere PI's laten de gedetineerden zelf voor de pasfoto's betalen. Deze bijkomende kosten kunnen een extra obstakel vormen bij het bekostigen van een nieuwe ID-kaart.

Onvoldoende registratie van aanvragen ID-kaarten in de PI

Sinds de invoering van de nieuwe werkwijze kunnen PI-medewerkers in Tulp aangeven of er een nieuwe ID-kaart is aangevraagd en of dit voor een ingezetene van de PI-gemeente is of voor een gedetineerde die staat

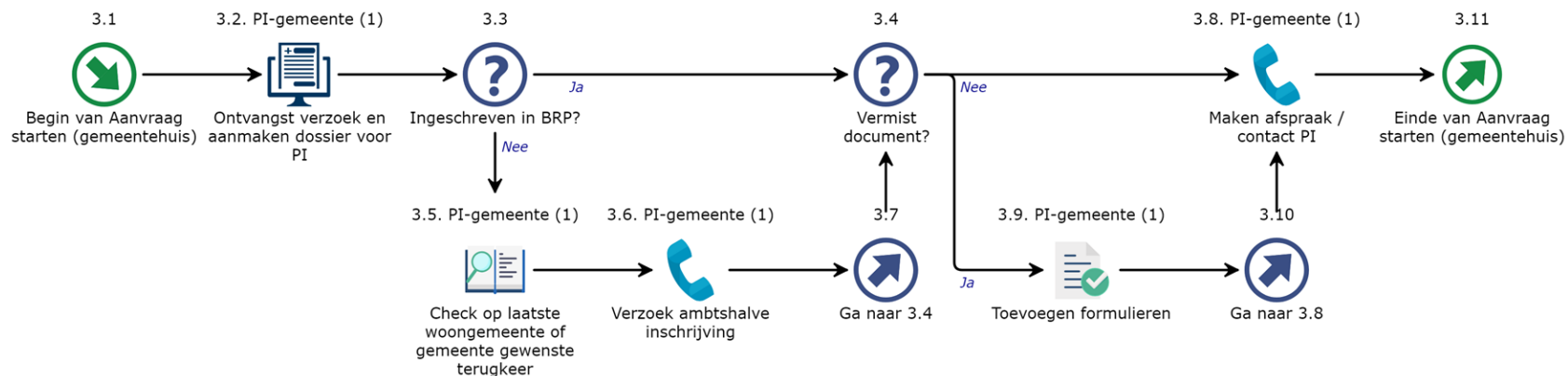
ingeschreven in een andere gemeente dan de PI-gemeente. Deze functionaliteit wordt echter nog zeer beperkt benut, waardoor het niet mogelijk is om vast te stellen hoe vaak een nieuwe ID-kaart wordt aangevraagd. Onze indruk is dat de check op een geldig identiteitsbewijs en de aanvraag van een nieuwe ID-kaart (indien nodig) wel plaatsvindt, maar dat de PI-medewerker dit nog onvoldoende registreert in Tulp (tabblad D&R 10 ORZ).⁹

⁹ Omdat wij de cijfers vanuit Tulp aan het einde van het onderzoek ontvingen, konden wij deze bevinding niet meer toetsen bij de PI-medewerkers. De groepsbijeenkomsten hadden op dat moment al

plaatsgevonden. Het onderzoek biedt daardoor geen verklaring voor het feit dat dit vaak niet wordt geregistreerd.

3.2 Fase 2: aanvraag starten (gemeentehuis)

Onderstaande figuur geeft de processtappen voor de tweede fase in het werkproces weer. Deze fase start op het moment dat de PI-gemeente de aanvraag vanuit de PI ontvangt.



Figuur 4. Processtappen fase 2: aanvraag starten (gemeentehuis)

3.2.1 Beschrijving processtappen

Zodra de PI-gemeente het verzoek voor de aanvraag van een ID-kaart ontvangt, maakt de medewerker burgerzaken (1) het dossier aan voor de PI (3.2). Dit vraagt de volgende handelingen:

1. Invullen voorblad en toevoegen aan dossier;
2. Uitdraai maken BRP-persoonslijst;
3. Controleren op Nederlandse nationaliteit;
4. Controleren op vermissingen en in bezit zijnde reisdocumenten;
5. Meenemen foto- en handtekeningformulieren.

Als een gedetineerde niet staat ingeschreven in de BRP, kan het verzoek niet in behandeling worden genomen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inschrijving in de BRP, zo nodig middels een briefadres. De PI-gemeente neemt contact op met de gemeente van herkomst of verwachte terugkeer (3.5) met het verzoek de gedetineerde op te nemen in de BRP, zodat de nieuwe ID-kaart kan worden aangevraagd bij de PI-gemeente (3.6). De PI-gemeente kan een gedetineerde ook inschrijven op het adres van de PI of een briefadres in de PI gemeente.

Op het moment dat er vermiste documenten zijn, moeten aanvullende formulieren worden toegevoegd (3.9):

1. Vragenlijst vaststellen identiteit (identificerende vragen);
2. RAAS-formulier uitdraai voor identiteitsvaststelling;
3. Vermissingsverklaring.

Vervolgens maakt de PI-gemeente een afspraak voor een bezoek aan de PI. Per PI-gemeente worden afspraken gemaakt met de PI over de wijze van het inplannen van een afspraak (3.8). Vaak is sprake van vaste momenten en een vast tijdstip waarop de PI-gemeente de PI bezoekt om daar de aanvragen te behandelen.

3.2.2 Bevindingen fase 2: knelpunten en verschillen

Alle bevindingen in deze fase van het werkproces gelden zowel voor de nieuwe werkwijze als voor de reguliere werkwijze.

Veel aanvragen van gedetineerden die staan ingeschreven in de PI-gemeente

Tot op heden worden relatief weinig ID-kaarten voor gedetineerden aangevraagd volgens de nieuwe werkwijze, omdat het merendeel van de gedetineerden waarvoor een ID-kaart wordt aangevraagd ingeschreven staat in de BRP van de PI-gemeente.

Op het moment dat iemand in detentie belandt, heeft de gedetineerde de keuze om zich in te schrijven op het adres van de PI óf in een andere gemeente, (veelal) door middel van een inschrijving op een briefadres.

Als een gedetineerde wordt ingeschreven in de PI-gemeente, dan zorgt de gemeente waar de betrokkene stond ingeschreven c.q. ingeschreven moet worden ervoor dat deze zich na het einde van de detentie kan inschrijven in de BRP van de betreffende gemeente.¹⁰

Vanuit privacyoverwegingen kiezen gedetineerden er soms voor zich in te laten schrijven op een briefadres, zodat later niet te achterhalen is dat ze in de PI hebben gezeten. Wordt er gekozen voor een briefadres, dan is het gebruikelijk dat dit de gemeente van de laatste woonplaats is.¹¹ Deze gemeente is namelijk verantwoordelijk voor de re-integratie van de gedetineerde. Daarnaast is dit onder andere van belang voor de verworven rechten die een gedetineerde daar heeft opgebouwd, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting.¹²

De meeste gemeenten zijn echter niet bereid mee te werken aan het faciliteren van een briefadres voor gedetineerden. Daarnaast geeft de gedetineerde zelf soms ook voorkeur aan inschrijving in de PI-gemeente, bijvoorbeeld vanwege de hoogte van een uitkering voor achtergebleven gezinsleden of om een paspoort te kunnen aanvragen in plaats van een ID-kaart.

¹⁰ Dienst Justitiële Inrichtingen. (2021, 23 augustus). *Handreiking Bestuurlijk akkoord Re-integratie van (ex-) gedetineerde burgers*. Ministerie van Justitie en Veiligheid. <https://www.dji.nl/documenten/publicaties/2019/12/19/handreiking-bestuurlijk-akkoord-re-integratie>.

¹¹ *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2023*, nr. 279, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-279.html>

¹² Rijksdienst voor Identiteitsgegevens. (2016, 7 november). *Circulaire BRP en Briefadres*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://www.rvig.nl/circulaire-brp-briefadres>.

PI-gemeenten kiezen daarnaast soms bewust om gedetineerden in hun eigen gemeente in te schrijven, omdat zij dan de reguliere werkwijze kunnen uitvoeren in plaats van de nieuwe werkwijze. Dit kost hen minder tijd, omdat zij minder handmatige handelingen uit hoeven te voeren en geen contact hoeven op te nemen met de inschrijfgemeente. Ook is deze werkwijze minder foutgevoelig. Eén van de respondenten geeft aan: *"Wij hebben nog weinig aanvragen volgens de nieuwe werkwijze uitgevoerd, omdat we doorgaans mensen eerst inschrijven in onze gemeente."* In de praktijk wordt een gedetineerde vrijwel altijd ingeschreven op het adres van de PI, al gaan PI-gemeenten hier verschillend mee om en gaat de één sneller over tot inschrijving dan de ander.

Alhoewel het uitgangspunt dus is dat gedetineerden (middels een briefadres) ingeschreven blijven staan in de gemeente van hun laatste woonplaats, wordt de gedetineerde in de praktijk vaak ingeschreven in de PI-gemeente.

Omslachtig proces 'vertrokken onbekend waarheen' leidt tot vertragingen

Ook kan het voorkomen dat een gedetineerde nergens staat ingeschreven in de BRP en door de laatste gemeente waar hij verbleef is uitgeschreven op grond van artikel 2.22 Wet BRP. Dit wordt ook wel 'vertrokken onbekend waarheen' (VOW) genoemd. De PI-gemeente doet in dat geval onderzoek naar de laatste woongemeente. Vervolgens wordt een verzoek tot hervestiging ingediend. Dit proces is omslachtiger en levert vertraging op. Om deze reden besluiten veel PI-gemeenten om de gedetineerde in dergelijke gevallen in hun eigen gemeente in te schrijven.

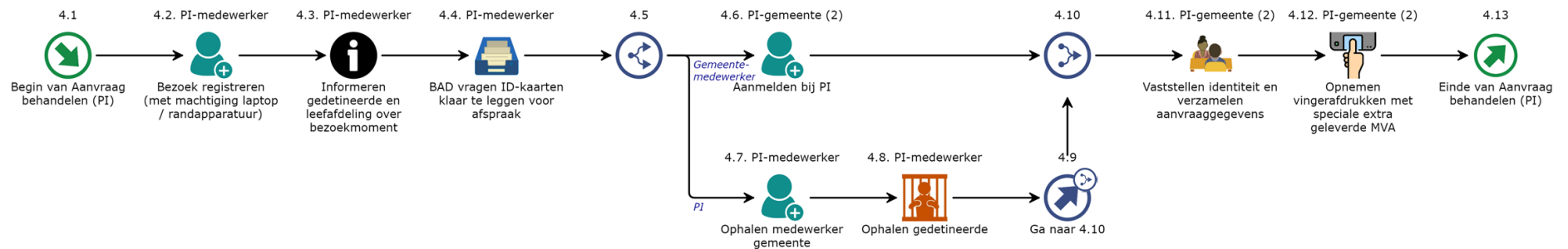
Er is vaak sprake van vermissingen van ID-kaarten

Uit de impactanalyse van de VNG volgde dat in ruim 90% van de aanvragen sprake is van een vermiste ID-kaart. Ook in het huidige onderzoek geven respondenten aan dat er bijna altijd sprake is van een

vermissing. Voor gedetineerden die niet in de PI-gemeente staan ingeschreven, betekent dit dat er contact opgenomen moet worden met inschrijfgemeente, wat extra tijd kost. Ook het vaststellen van de identiteit van de gedetineerde (aan de hand van de vragenlijst 'vaststellen identiteit') kost meer tijd dan wanneer het vaststellen van iemands identiteit kan plaatsvinden op basis van een geldig document.

3.3 Fase 3: aanvraag behandelen (PI)

Figuur 5 geeft de processtappen van de derde fase van het werkproces weer.



Figuur 5. Processtappen fase 3: aanvraag behandelen (PI)

3.3.1 Beschrijving processtappen

De PI-medewerker registreert de medewerker(s) burgerzaken als bezoek, inclusief machtiging voor de benodigde apparatuur voor de aanvraag (4.2). In een aantal PI's beschikken de medewerkers burgerzaken over een toegangspas. Dit is een persoonlijke pas, dus niet overdraagbaar bij eventuele wisselingen in het team. Op deze passen staat ook de apparatuur (en toestemming voor de invoer in de PI) aangemeld. Aparte aanmelding in het facilitair systeem is hierdoor niet meer nodig, waardoor het gehele aanmeldproces soepeler verloopt.

De PI-gemeente meldt voorafgaand aan het bezoek voor welke gedetineerden zij de aanvraag komen behandelen, zodat de PI weet welke gedetineerden aanwezig moeten zijn op het moment dat de medewerker burgerzaken langskomt (4.3). Op basis daarvan informeert de

casemanager of backofficemedewerker van de PI de gedetineerde en de afdeling over het bezoekmoment van de PI-gemeente. De PI-medewerker vraagt de Binnenkomst Afdeling Delinquenten (BAD) om, indien aanwezig, oude reisdocumenten (ID-kaart en/of paspoort) klaar te leggen voor de afspraak (4.4).

De medewerker burgerzaken (2) reist af naar de PI en meldt zich aan en identificeert zich. Zowel de medewerker burgerzaken als de apparatuur moet door de scanner (4.6). De PI-medewerker begeleidt vervolgens de medewerker burgerzaken naar de ruimte van de afspraak en zorgt dat de gedetineerden tijdig aanwezig zijn voor de afspraak (4.7 - 4.8). Daarnaast zorgt de PI-medewerker ervoor dat de pasfoto's beschikbaar zijn en, indien sprake is van contante betaling, dat het geld aanwezig is voor betaling.

Als de gedetineerde ook in de ruimte van de afspraak is gearriveerd, gaat de medewerker burgerzaken aan de slag met de aanvraag. Hiervoor worden de volgende handelingen uitgevoerd (4.11):

1. Vaststellen van de identiteit aan de hand van het vorige identiteitsbewijs, RAAS-uitdraai óf vragenlijst in combinatie met de RAAS-uitdraai;
2. Een fotovergelijking van de pasfoto met de houder en het voorgaande document/RAAS- uitdraai (bij vermissing). Bij een vermissing vult de gedetineerde daarnaast een vermissingsverklaring in;
3. Aanbrengen van de pasfoto en plaatsen van de handtekening van de gedetineerde op het foto- en handtekeningenformulier;
4. Indien aanwezig: oude document(en) meenemen als document(en) verlopen is/zijn.

Hierna worden de vingerafdrukken van de gedetineerde opgenomen met de speciaal extra geleverde Mobiel Vingerafdrukopnameapparaat (MVA) (4.12). Voor aanvragen volgens de nieuwe werkwijze gebruikt de medewerker burgerzaken een ander MVA dan voor reguliere aanvragen. Het MVA wordt opgestart, het nummer van het foto- en handtekeningenformulier wordt ingevuld, waarna de vingerafdrukken worden opgenomen. Daarmee is het deel van de aanvraag dat in de PI dient te gebeuren afgerond.

3.3.2 Bevindingen fase 3: knelpunten en verschillen

Alle bevindingen in deze fase van het werkproces gelden zowel voor de nieuwe werkwijze als voor de reguliere werkwijze.

Het invoeren van oude ID-kaarten kan soms uitdagend zijn

Indien vervallen en/of oude reisdocumenten (ID-kaart en/of paspoort) aanwezig zijn, moeten deze bij de aanvraag van een nieuwe ID-kaart

worden ingenomen. Deze documenten worden doorgaans bewaard bij de overige kostbaarheden van de gedetineerde bij de BAD. Het komt voor dat een dergelijk document niet in de PI aanwezig is, maar bijvoorbeeld nog thuis ligt. In dat geval moet het document worden ingevoerd, zodat de medewerker burgerzaken het kan innemen. Een vriend of familielid kan de reisdocumenten tijdens het bezoekenmoment naar de PI brengen of per aangetekende brief versturen. Volgens sommige PI-medewerkers kan dit tot knelpunten leiden en vertraging in het proces veroorzaken.

De bezoekfrequentie is afhankelijk van verschillende factoren

De frequentie waarmee PI-gemeenten de PI bezoeken, wordt voornamelijk bepaald door de grootte van de PI, de gemiddelde duur van de detentie van de gedetineerden en de beschikbaarheid en capaciteit van medewerkers burgerzaken. De meeste PI-gemeenten organiseren maandelijks een bezoek aan de PI. Ongeveer een kwart van de PI-gemeenten bezoekt de PI vaker, namelijk eens per twee weken of meer. Dit betreft vaak gemeenten met PI's waar de detentieperiode van de gedetineerden relatief kort is, bijvoorbeeld vanwege een arrestantenregime. Voorbeelden hiervan zijn Detentiecentrum Schiphol en PI Grave. Gemeente Alphen aan den Rijn bezoekt hun PI op de locatie Eikenlaan zelfs wekelijks, vanwege de hoge doorstroom van gedetineerden. Bijna de helft van de gedetineerden stroomt hier binnen drie weken weer uit.

Daarnaast zijn er ook PI-gemeenten die minder dan eens per maand naar de PI gaan. Deze gemeenten hebben meestal PI's waar gedetineerden langer verblijven, zoals PI Heerhugowaard en PI Zuid-Oost (locatie Roermond). Gezien de grootte van de PI en de detentieduur van de gedetineerden is het voor deze PI-gemeenten niet noodzakelijk om de bezoekfrequentie te verhogen. Respondenten in de focusgroepen geven aan dat een bezoekfrequentie van eens per maand vaak voldoende is om de ID-kaarten aan een groot deel van de gedetineerden te verstrekken. In andere gevallen kent een bezoekfrequentie van (minder dan) eens per

maand meer praktische overwegingen, namelijk beperkte capaciteit van medewerkers burgerzaken.

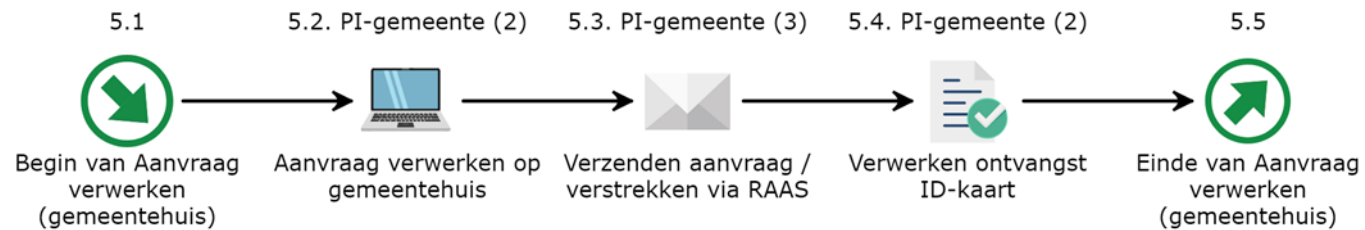
Bezoek PI vaak met twee medewerkers burgerzaken

Bijna alle PI-gemeenten geven aan dat zij met twee medewerkers burgerzaken naar de PI gaan. De voornaamste reden hiervoor is de functiescheiding (zie hoofdstuk 2). Daarnaast is het hanteren van een vier-ogenprincipe en veiligheid van de medewerkers burgerzaken een belangrijke reden. Bovendien worden PI-bezoeken vaak uitgevoerd door senior medewerkers burgerzaken. De personele kosten voor een aanvraag zijn hierdoor hoger dan een aanvraag in het gemeentehuis. Dit geldt zowel voor aanvragen volgens de reguliere als de nieuwe werkwijze.

Het aantal aanvragen dat medewerkers burgerzaken per bezoek behandelen loopt sterk uiteen van twee tot tien (in een enkel geval nog meer) aanvragen per bezoek. Naarmate er meer aanvragen per bezoek behandeld kunnen worden, dalen de kosten per ID-kaart. De VNG geeft aan dat tien aanvragen per bezoek hierin een maximum lijkt te zijn.

3.4 Fase 4: aanvraag verwerken (gemeentehuis)

Nadat de medewerker burgerzaken (2) de handelingen in de PI heeft afgerond gaat hij terug naar het gemeentehuis, waar de aanvraag verder wordt verwerkt. Figuur 6 beschrijft de processtappen in deze fase van het werkproces.



Figuur 6. Processtappen fase 4: aanvraag verwerken (gemeentehuis)

3.4.1 Beschrijving processtappen

Terug in het gemeentehuis koppelt de medewerker burgerzaken (2) die voor de aanvraag in de PI is geweest het MVA aan het netwerk en wordt de aanvraag handmatig opgevoerd in het aanvraagstation (5.2). In de reguliere werkwijze is deze handmatige invoer niet nodig en kunnen gegevens direct uit de Reisdocumentenmodule (RDM) worden gehaald. De MVA wordt gekoppeld aan het aanvraagstation, het foto- en handtekeningformulier wordt vervolgens gescand en de vingerafdrukken worden opgehaald. Vervolgens worden de persoonsgegevens van de gedetineerden ingevoerd in het RAAS. Vanwege de foutgevoeligheid van het handmatig invoeren van de gegevens, kijkt een collega vaak mee of de gegevens correct worden ingevuld.

Vanuit het principe van functiescheiding wordt de controle op de aanvraag door een andere medewerker burgerzaken uitgevoerd dan de medewerker burgerzaken die de aanvraag in de PI heeft afgenomen. Als de aanvraag gecontroleerd en juist bevonden is, verzendt de medewerker burgerzaken de aanvraag via het RAAS naar de leverancier/producent van de ID-kaart (5.3). Oude documenten (indien nog aanwezig) zijn eerder ingehouden en worden na uitreiking van de nieuwe ID-kaart vernietigd.

Wanneer de ID-kaart bij de gemeente is binnengekomen, controleert de medewerker burgerzaken (2) de ID-kaart en verwerkt de ontvangst. Indien het document aan alle eisen voldoet, wordt deze ingeklaard in het RAAS (5.4).

3.4.2 Bevindingen fase 4: knelpunten en verschillen

Het handmatig invoeren van de aanvraag kost veel tijd

Dit knelpunt geldt specifiek voor de nieuwe werkwijze. In tegenstelling tot een reguliere aanvraag, moet de aanvraag voor een gedetineerde die niet staat ingeschreven in de PI-gemeente handmatig worden ingevoerd in het aanvraagstation. Voor gedetineerden die wel zijn ingeschreven in de PI-gemeente bestaat er een koppeling tussen de BRP en het RAAS-werkstation via de RDM. Deze koppeling is echter niet beschikbaar voor gedetineerden uit andere gemeenten.

Deze handmatige invoer kost extra tijd. Bovendien wordt de invoer vaak gecontroleerd door een collega vanwege de foutgevoeligheid van deze handeling en de bijbehorende consequenties wanneer er een fout wordt gemaakt. Bij een foutieve invoer moet de aanvraag soms volledig opnieuw, inclusief een nieuw bezoek aan de PI. Een aantal PI-gemeenten geven aan dit een enkele keer te hebben meegemaakt. Deze extra controle leidt eveneens tot extra tijd.

De handmatige invoer heeft hoogstwaarschijnlijk een tijdelijk karakter. Met het programma Verbeteren Reisdocumentenstelsel (VRS) wordt het reisdocumentenaanvraag- en archiefstation RAAS vervangen door een nieuw, centraal systeem: het reisdocumenten aanvraag portaal (RAP). Als het RAP gereed is voor implementatie, kunnen PI-gemeenten de RAP gebruiken voor het invoeren van de aanvraag. De aansluiting van PI-gemeenten op de RAP is afhankelijk van de besluitvorming van JenV en BZK over voortzetting van de werkwijze. Als de nieuwe werkwijze wordt voortgezet volgt implementatie bij PI-gemeenten met een geplande uitrol begin 2026.

Gebrek aan routine in de uitvoering van de nieuwe werkwijze

Ook dit knelpunt geldt specifiek voor de nieuwe werkwijze. Een aantal medewerkers burgerzaken merkte op dat de werkwijze voor het verstrekken van ID-kaarten aan gedetineerden die niet in hun gemeente zijn ingeschreven nog 'nieuw en onbekend' is. Dit komt doordat zij hier nog beperkte ervaring mee hebben. Zoals eerder vermeld, wordt het merendeel van de ID-kaarten aangevraagd voor gedetineerden die in de BRP van de PI-gemeente staan geregistreerd. Door het weinig en onregelmatig voorkomen van aanvragen volgens de nieuwe werkwijze, kost elke aanvraag veel tijd omdat deze werkwijze nog geen onderdeel van de routine van medewerkers burgerzaken is geworden.

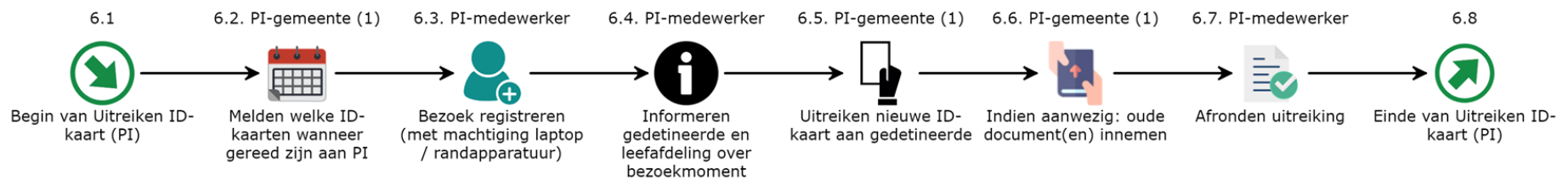
PI-gemeenten ervaren problemen met de apparatuur

Dit knelpunt geldt zowel voor de nieuwe als voor de reguliere werkwijze. Bijna alle gesproken medewerkers burgerzaken ervaren in meer of mindere mate problemen met de benodigde apparatuur, het MVA. Voor gedetineerden die niet staan ingeschreven is een aparte MVA nodig. Beide apparaten vertonen geregeld opstartproblemen en problemen met inloggen en updates, waardoor zij niet naar behoren werken. Zo geeft een medewerker burgerzaken aan constant problemen te hebben met zijn laptop om de afgenomen vingerafdrukken te kunnen koppelen met de aanvraag. Bij het speciale MVA voor gedetineerden die niet staan ingeschreven in de PI-gemeente lijkt dit vaker voor te komen.

In sommige gevallen leiden dergelijke problemen ertoe dat een afspraak in de PI (fase 3) niet door kan gaan óf dat de medewerker burgerzaken in fase 4 van het proces nogmaals naar de PI moet afreizen om de vingerafdrukken opnieuw af te nemen. Een van de respondenten meldt: "In dergelijke gevallen gaan wij een extra keer naar de PI omdat zowel de gedetineerde als de medewerkers van de PI hier niets aan kunnen doen. We hebben dan vaak weinig tijd, omdat de identiteitskaart tijdig aan de gedetineerde moet worden uitgereikt."

3.5 Fase 5: uitreiken ID-kaart (PI)

Onderstaande figuur beschrijft de vijfde fase in het werkproces, het uitreiken van de ID-kaart aan de gedetineerde in de PI. Vanwege het principe van functiescheiding reikt een andere medewerker burgerzaken de ID-kaart uit dan diegene die de aanvraag in de PI heeft behandeld.



Figuur 7. Processtappen fase 5: uitreiken ID-kaart (PI)

3.5.1 Beschrijving processtappen

Zodra de aangevraagde ID-kaart bij de gemeente is binnengekomen, meldt de PI-gemeente aan de PI welke ID-kaarten wanneer gereed zijn (6.2) en wordt een afspraak gepland om de ID-kaart(en) uit te reiken. De PI-medewerker meldt de komst van de gemeenteamttenaar aan bij de beveiliging als bezoek, inclusief machtiging voor de benodigde apparatuur voor de aanvraag (6.3). De PI-medewerker informeert, net als in fase 3, de gedetineerde en de leefafdeling over het bezoekmoment van de PI-gemeente (6.4).

De medewerker burgerzaken (1) reist af naar de PI, meldt zich aan en identificeert zich. Zowel de medewerker burgerzaken als de apparatuur moet weer door de scanner. De PI-medewerker begeleidt de medewerker

burgerzaken naar de ruimte van de afspraak en zorgt dat de gedetineerde tijdig aanwezig is voor de afspraak.

De medewerker burgerzaken reikt de nieuwe ID-kaart uit aan de gedetineerde in persoon (6.5). Controle op de aanvraag en het uitreiken van een ID-kaart dient vanuit het principe van functiescheiding door een andere medewerker te gebeuren dan de medewerker die de aanvraag in de PI heeft behandeld. De gedetineerde moet aanwezig zijn en tekenen voor ontvangst. Indien aanwezig, neemt de medewerker burgerzaken het oude reisdocument (ID-kaart en/of paspoort) mee (6.6).

De PI-medewerker rondt de aanvraag tot slot af (6.7). Hij voegt de ID-kaart toe aan de preciosa - in bewaring genomen eigendommen zoals

(identiteits)documenten en waardevolle bezittingen van de gedetineerde - en laat de gedetineerde (opnieuw) tekenen voor de items die op de nieuwe preciosa lijst staan. Vervolgens verwerkt de PI-medewerker de gegevens van de nieuwe ID-kaart in Tulp (D&R tabblad 11 Re-integratie en resocialisatie) en stuurt het deelbare D&R-plan opnieuw naar de gemeente waar de gedetineerde staat ingeschreven.¹³

3.5.2 Bevindingen fase 5: knelpunten en verschillen

Alle bevindingen in deze fase van het werkproces gelden zowel voor de nieuwe werkwijze als voor de reguliere werkwijze.

Verschillende werkwijzen voor uitreiken ID-kaarten

De meeste gemeenten reiken ID-kaarten uit tijdens een volgend regulier bezoek. Een aantal gemeenten geeft aan de uitreiking te doen tijdens een aparte afspraak. In enkele gevallen hebben we gehoord dat PI-medewerkers ID-kaarten ophalen op het gemeentehuis. Twee gemeenten geven aan dat zij hiervoor bij het behandelen van de aanvraag de gedetineerde een machtiging laten invullen en ondertekenen. Uit onderzoek van de VNG in het kader van de impactanalyse is echter gebleken dat voor deze werkwijze geen juridische grondslag bestaat, aangezien een ID-kaart altijd rechtstreeks aan de rechthebbende (in dit geval de gedetineerde) moet worden uitgereikt.¹⁴ Deze praktijk is dus onwenselijk.

Overplaatsingen van gedetineerden belemmeren het uitgifteproces

Wanneer de medewerker burgerzaken naar de PI reist om de ID-kaart aan de gedetineerde te overhandigen kan het voorkomen dat de gedetineerde

in de tussentijd is overgeplaatst naar een andere PI. Het is niet altijd eenvoudig om te achterhalen waar de gedetineerde zich op dat moment bevindt. Medewerkers burgerzaken van PI-gemeenten geven aan dat er veel tijd en moeite nodig is om te achterhalen waar de gedetineerde naartoe is verplaatst. Daarnaast brengt dit administratief werk met zich mee. Zodra de locatie van de gedetineerde bekend is, kan de ID-kaart daar alsnog worden uitgereikt.

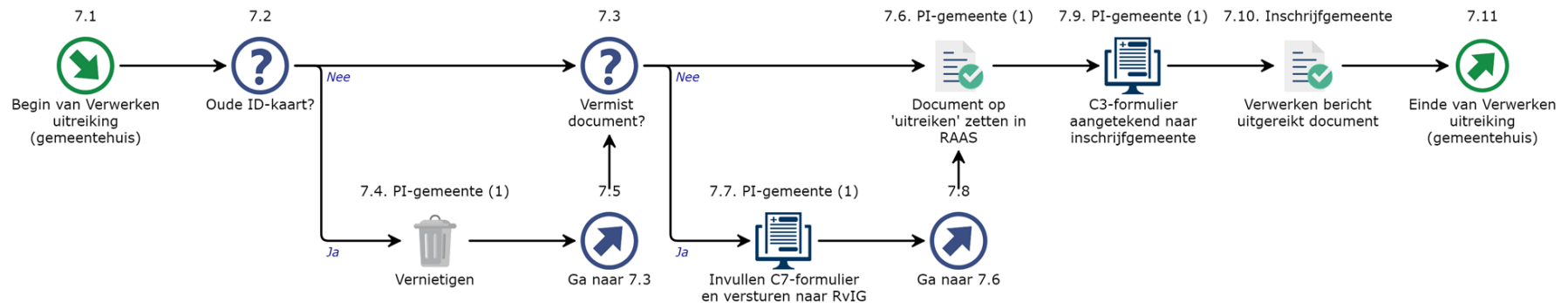
Tenzij de burgemeester vaste medewerkers van de PI heeft benoemd om werkzaamheden uit te voeren die voortvloeien uit de wet- en regelgeving reisdocumenten.

¹³ De informatiedeling vindt plaats in het kader van artikel 18a Penitentiair beginselen wet. Het is daardoor mogelijk om het deelbaar D&R-plan te versturen naar de Berichtenbox Re-integratie, waar elke gemeente op is aangesloten.

¹⁴ Dit kan alleen als de burgemeester vaste medewerkers van de PI heeft benoemd om werkzaamheden uit te voeren die voortvloeien uit de wet- en regelgeving reisdocumenten.

3.6 Fase 6: verwerken uitreiking (gemeentehuis)

Wanneer de medewerker burgerzaken weer terug in het gemeentehuis is, moet de uitreiking van de ID-kaart verwerkt worden. Figuur 8 geeft de processtappen in deze fase van het werkproces weer.



Figuur 8. Processtappen fase 6: verwerken uitreiking (gemeentehuis)

3.6.1 Beschrijving processtappen

Eenmaal terug in het gemeentehuis worden eventueel ingehouden oude reisdocumenten vernietigd door de medewerker burgerzaken (7.4). Het inhouden van documenten gebeurt in de vorige fase in de PI, het vernietigen van oude documenten gebeurt hier.

Indien er sprake is van een vermist document dient de medewerker burgerzaken een C7-formulier 'Melding vermissing of van rechtswege vervallen reisdocument of Nederlandse identiteitskaart' in te vullen en deze aangetekend naar de RvIG te versturen (7.7). Hiermee kan de RvIG het vermiste document opnemen in het Basisregister Reisdocumenten.

Dit is alleen nodig als registratie van de vermissing niet direct via de BRP plaatsvindt, zoals in de reguliere werkwijze het geval is.

Vervolgens wordt de status van de ID-kaart op 'uitreiken' gezet in het RAAS (7.6). In tegenstelling tot de reguliere werkwijze, dient voor aanvragen voor niet-ingeschrevenen de inschrijfgemeente middels een C3-formulier 'Kennissegeving uitreiking onttrekking reisdocument' te worden geïnformeerd dat er een nieuwe ID-kaart is uitgereikt (7.9). Indien van toepassing dient de PI-gemeente de inschrijfgemeente ook te informeren als een oud document is ingenomen of vermist is.

Tot slot dient de inschrijfgemeente in de nieuwe werkwijze het bericht van het uitgereikte document te verwerken in categorie 12 van de BRP (7.10). Daarmee is de procedure voor gedetineerden die niet staan ingeschreven in de PI-gemeente afgerond.

3.6.2 Bevindingen fase 6: knelpunten en verschillen

De bevindingen in deze fase van het werkproces gelden uitsluitend voor de nieuwe werkwijze.

PI-gemeente ontvangt vaak geen terugkoppeling op bericht 'Kennisgeving uitreiking en onttrekking reisdocument' van inschrijfgemeente

Middels het C3-formulier wordt de inschrijfgemeente door de PI-gemeente geïnformeerd dat er een nieuwe ID-kaart is uitgereikt. De inschrijfgemeente moet dit verwerken in de persoonslijst, aangezien de PI-gemeente hier geen toegang toe heeft. Op het moment dat dit niet gebeurt, is er een ID-kaart in omloop die nergens staat geregistreerd. Het is dus van groot belang dat de inschrijfgemeente dit tijdig verwerkt.

Aangezien het niet (goed) verwerken van een C3-formulier veel consequenties heeft, ontvangt de PI-gemeente graag een terugkoppeling van de inschrijfgemeente dat het C3-formulier goed is ontvangen en wordt verwerkt. Er ontstaat echter geen automatisch signaal als de inschrijfgemeente het C3-formulier heeft verwerkt. Het komt regelmatig voor dat PI-gemeenten geen terugkoppeling ontvangen, waardoor het onduidelijk is of het formulier (tijdig) is verwerkt. Hoewel het formeel niet de taak van de PI-gemeente is om te verifiëren of het C3-formulier correct is ontvangen en verwerkt door de inschrijfgemeente, beschouwen zij dit, gezien de mogelijke gevolgen, wel als een taak waarvoor zij zich verantwoordelijk voelen. In dergelijke gevallen nemen zij dan ook contact

op met de inschrijfgemeente, om te controleren of de uitgifte is verwerkt op de persoonslijst. Dit kost hen extra tijd.

Daarnaast geven PI-gemeenten aan dat sommige inschrijfgemeenten niet altijd op de hoogte zijn van de nieuwe werkwijze. Een respondent gaf aan dat zij weleens discussie hebben met inschrijfgemeenten die niet willen meewerken aan de nieuwe werkwijze en weigeren het C3-formulier te verwerken. De nieuwe werkwijze vraagt dus duidelijke communicatie naar alle gemeenten, zowel PI-gemeenten als overige (inschrijf)gemeenten.

C7-formulier invullen bij vermissing voelt dubbelop

Als er sprake is van een vermist document, dient de PI-gemeente naast het C3-formulier ook een C7-formulier in te vullen. Dit formulier informeert de RvIG over de vermissing. Dit is in de reguliere werkwijze niet nodig aangezien er dan een directe koppeling is met de BRP. Respondenten geven aan dat zij het invullen van het C7-formulier als dubbel werk ervaren, aangezien in het C3-formulier dat naar de inschrijfgemeente wordt verzonden ook wordt aangegeven dat sprake is van een vermissing.

3.7 Conclusie

In de uitvoering van de nieuwe werkwijze zien we dat het merendeel van de stappen overeenkomt met de reguliere werkwijze. De voornaamste verschillen hebben betrekking op het aanmelden en meebrengen van extra apparatuur (het MVA) naar de PI, het handmatig invoeren van de aanvraag in het RAAS en het versturen van een C3- en C7-bericht nadat de ID-kaart is uitgereikt.

Daarnaast zijn er verschillen in de uitvoering van de nieuwe werkwijze tussen PI-gemeenten en PI's. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op de afspraken die zijn gemaakt tussen de PI-gemeente en PI over het bezoek aan en binnentreden in de PI (bijvoorbeeld met persoonlijke pas). Ook de

bezoekfrequentie en het moment en de wijze van uitreiking van de ID-kaart verschilt tussen PI-gemeenten. Deze verschillen lijken slechts gedeeltelijk te maken te hebben met de kenmerken van de PI (detentieduur en regimes). In andere gevallen zijn deze verschillen toe te schrijven aan praktische personeelsbeperkingen of beleidsmatige keuzes.

Er zijn ook verschillen tussen PI's wat betreft het al dan niet doorberekenen van de kosten van de professionele fotograaf aan gedetineerden. Ten slotte zien we variaties in de wijze waarop PI-gemeenten omgaan met de inschrijving van gedetineerden in de PI-gemeente. Terwijl sommige gemeenten dit vrijwel standaard doen, zorgen andere gemeenten ervoor dat gedetineerden zoveel mogelijk ingeschreven blijven staan in hun laatste woongemeente. Dit laatste is in lijn met het beleid van de VNG en JenV dat gedetineerden bij voorkeur met een briefadres als ingezetenen in de gemeente van hun laatste woonplaats ingeschreven blijven staan. Deze gemeente is verantwoordelijk voor de resocialisatie van de gedetineerden en vanwege het behoud van de binding van de gedetineerden met hun sociale omgeving in die gemeente. Ook vanwege eventuele overplaatsingen tijdens de tenuitvoerlegging van hun straf is het praktisch dat zij ingeschreven blijven staan in de gemeente van hun laatste verblijfplaats.

3.7.1 Knelpunten

We onderscheiden twee 'typen' knelpunten, namelijk knelpunten die effect hebben op het bereik van de nieuwe werkwijze en knelpunten die van invloed zijn in de uitvoering. Het eerste type knelpunten kan het **bereik** van de nieuwe werkwijze, het aantal gedetineerden dat als gevolg van de nieuwe werkwijze de PI verlaat met een geldige ID-kaart, inperken. Eén zo'n knelpunt is de bezoekfrequentie van PI-gemeenten aan de PI. In sommige gevallen is een hoge(re) bezoekfrequentie niet passend of nodig als gevolg van de gemiddelde duur van de detentie van de gedetineerden,

maar in andere gevallen wordt de frequentie beperkt door gelimiteerde capaciteit van medewerkers burgerzaken. Hierdoor kan het zijn dat aanvragen van kortgestraften niet in behandeling kunnen worden genomen. Doordat medewerkers burgerzaken vaak met twee personen de PI bezoeken, is (beperkte) capaciteit des te meer een knelpunt. Dit geldt zowel voor de reguliere als voor de nieuwe werkwijze.

Een ander knelpunt in relatie tot het bereik van de nieuwe (en reguliere) werkwijze is dat niet alle gedetineerden een ID-kaart willen aanvragen. Dit kan verschillende redenen hebben, gerelateerd aan onder de radar willen blijven, verminderde bereidheid (bijvoorbeeld als gevolg van een licht verstandelijke beperking) of geen bereidheid of mogelijkheid om de kosten te dragen.

Tot slot worden gedetineerden, ondanks het uitgangspunt dat zij ingeschreven blijven staan in de gemeente van hun laatste woonplaats, in de praktijk van ingeschreven in de PI-gemeente. Dit vormt geen knelpunt voor de werkwijze, omdat de gedetineerde via de reguliere werkwijze een ID-kaart kan aanvragen. Het beïnvloedt echter wel het (potentiële) bereik van de nieuwe werkwijze.

Knelpunten in de **uitvoering** van de nieuwe werkwijze hebben vooral betrekking op vertragende of belemmerende factoren. Zo kost een verzoek tot hervestiging in de herkomstgemeente of inschrijving in de PI-gemeente extra tijd wanneer een gedetineerde niet is ingeschreven in de BRP. Ook wanneer er sprake is van een vermissing van een identiteitsdocument leidt dit tot vertraging. Er moet in dit geval contact worden opgenomen met de inschrijfgemeente en de identiteit van de gedetineerde moet worden vastgesteld aan de hand van een vragenlijst.

Daarnaast zien we dat het laten maken van pasfoto's door een professionele fotograaf kan leiden tot vertraging en bovendien extra kosten.

Dit geldt voor beide werkwijzen. Anderzijds is de kwaliteit van pasfoto's hiermee wel verbeterd, waardoor het minder vaak voorkomt dat een aanvraag later in het proces vertraging oploopt als gevolg van foto's van slechte kwaliteit. In sommige gevallen worden de kosten van de professionele fotograaf doorberekend aan de gedetineerden.

Verder zorgt de apparatuur die nodig is voor het verwerken van de aanvraag (het MVA) vaak voor problemen. Dit kost veel extra tijd en leidt in sommige gevallen zelfs tot een herhaalbezoek aan de PI. Hoewel dit probleem optreedt in beide werkwijzen, komt het wel vaker voor bij de apparatuur in de nieuwe werkwijze.

Medewerkers burgerzaken ervaren in de nieuwe werkwijze ook een knelpunt in het handmatig invoeren van de aanvraag. Dit is foutgevoelig en kost extra tijd. Bovendien moet de gehele aanvraag opnieuw in behandeling worden genomen op het moment dat er, ondanks het vier-ogenprincipe, een fout is gemaakt.

Een laatste knelpunt dat specifiek voor de nieuwe werkwijze geldt, is het invullen van het C3- en C7-formulier. De PI-gemeente ontvangt niet altijd terugkoppeling van de inschrijfgemeente of de aanvraag is verwerkt, waardoor het onduidelijk is of het C3-formulier (tijdig) is verwerkt. Daarnaast ervaren medewerkers burgerzaken van de PI-gemeenten het invullen van het C7-formulier aan de RvIG als dubbel werk, omdat in het C3-formulier aan de inschrijfgemeente al wordt gemeld dat sprake is van een vermissing.

Tabel 1 zet alle knelpunten die we gedurende het onderzoek hebben opgehaald per fase nog eens op een rijtje. Hierbij geven we per knelpunt aan of deze specifiek geldt voor de nieuwe werkwijze of zowel voor de reguliere als de nieuwe werkwijze.

Knelpunt	Nieuw	Regulier
Fase 1: aanvraag voorbereiden (PI)		
Doorlooptijd procedure is in sommige gevallen ontoereikend	✓	✓
Gedetineerde staat niet altijd open voor het aanvragen van een nieuwe ID-kaart	✓	✓
Bekostiging van de ID-kaart kan een knelpunt zijn	✓	✓
Vertraging als de gedetineerde niet in de BRP staat	✓	✓
Belemmeringen in het maken van pasfoto's	✓	✓
Onvoldoende registratie van aanvragen ID-kaarten in de PI	✓	✓
Fase 2: aanvraag starten (gemeentehuis)		
Veel aanvragen van gedetineerden die staan ingeschreven in de PI-gemeente	✓	✓
Er is vaak sprake van vermissingen van ID-kaarten	✓	✓
Fase 3: aanvraag behandelen (PI)		
Het invoeren van oude ID-kaarten kan soms uitdagend zijn	✓	✓
De bezoekfrequentie is afhankelijk van verschillende factoren	✓	✓
Bezoek PI vaak met twee medewerkers burgerzaken	✓	✓
Fase 4: aanvraag verwerken (gemeentehuis)		
Het handmatig invoeren van de aanvraag kost veel tijd	✓	
PI-gemeenten ervaren problemen met de apparatuur	✓	✓
Fase 5: uitreiken ID-kaart (PI)		
Verschillende werkwijzen voor uitreiken ID-kaarten	✓	✓
Overplaatsingen van gedetineerden belemmeren het uitgifteproces	✓	✓
Fase 6: verwerken uitreiking (gemeentehuis)		
PI-gemeente ontvangt vaak geen terugkoppeling op bericht 'kennisgeving uitreiking ID-kaart' (C3) van inschrijfgemeente	✓	
C7-formulier invullen bij vermissing voelt dubbelop	✓	

Tabel 1. Knelpunten per fase voor nieuwe en reguliere werkwijze

4 Bereik, kosten en impact

In dit hoofdstuk bespreken we het bereik van de werkwijze voor de afgifte van ID-kaarten aan gedetineerden. We geven een beschrijving van het potentiële bereik van deze werkwijze. En we geven aan hoe dit zich verhoudt tot de cijfers die we ontvingen over het aantal uitgegeven ID-kaarten aan gedetineerden sinds de invoering van de nieuwe werkwijze per 1 september 2023. Daarnaast bespreken we de impact en kosten voor de betrokken stakeholders: gemeenten, de RvIG en DJI. We geven aan welke extra inzet, zowel tijdelijk als structureel, van hen wordt gevraagd in vergelijking met de reguliere werkwijze en welke kosten hiermee gemoeid zijn.

4.1 Bereik van de nieuwe werkwijze

4.1.1 Beperkingen in beschikbare gegevens

Dit onderzoek beoogt inzicht te geven in het aantal gedetineerden dat de PI verlaat met een geldige ID-kaart ten opzichte van de oude werkwijze vóór 1 september 2023. Helaas beschikten we over onvoldoende informatie om een goede vergelijking te kunnen maken tussen de oude en nieuwe situatie.

De informatie over de situatie vóór invoering van de werkwijze is verouderd en kent beperkingen. De meest recente informatie over de aanwezigheid van een geldige ID-kaart onder de detentiepopulatie is namelijk afkomstig uit de zesde Monitor nazorg ex-gedetineerden van het WODC. Deze monitor richt zich op gegevens van (ex-)gedetineerden die in de jaren 2013, 2014, 2015 en 2016 waren uitgestroomd en minstens twee weken in detentie verbleven. Er is wel een recentere zevende Monitor nazorg ex-

gedetineerden beschikbaar, die informatie geeft over (ex-)gedetineerden die in de jaren 2017, 2018 en 2019 uitstroomden. Voor deze groep was er echter geen of onvoldoende data beschikbaar of zij voor, tijdens of na detentie een geldig identiteitsbewijs hadden. Daarom is de basisvoorwaarde 'identiteitsbewijs' in deze monitor buiten beschouwing gelaten. Om een vergelijking te maken tussen de nieuwe en oude werkwijze, moeten we ons voor de situatie vóór 1 september 2023 dan ook baseren op verouderde data uit de periode 2013 - 2016.

Het uitgangspunt in de zesde Monitor was dat ongeveer 15% van de gedetineerden detentie verlaat zonder geldig identiteitsbewijs. Echter, voor een (steeds kleiner) deel van de mensen was informatie beschikbaar over of zij een geldig identiteitsbewijs hadden. Zo was dit in 2013 voor 57% van de re-integratiekandidaten beschikbaar en in 2016 was dit nog maar voor 37% van de re-integratiekandidaten bekend. Hierdoor is dit beeld mogelijk vertekend.

Naast de beperkingen van de gegevens die beschikbaar waren voorafgaand aan de implementatie van de nieuwe werkwijze, bleken ook de gegevens over de periode na invoering van de werkwijze geen volledig beeld te geven van het aantal gedetineerden dat de PI verlaat met een geldige identiteitskaart. De gegevens die wij ontvingen van de RvIG betreft het aantal uitgegeven ID-kaarten aan gedetineerden die niet ingeschreven staan in de PI-gemeente over 2024. Dit biedt inzicht in het aantal gedetineerden dat via de nieuwe werkwijze een ID-kaart heeft verkregen. Echter, deze cijfers geven geen volledig beeld van het aantal uitgegeven ID-kaarten aan gedetineerden, omdat de ID-kaarten die zijn uitgegeven aan

gedetineerden die wel in de PI-gemeente zijn ingeschreven, hierin niet zijn opgenomen.

Zoals in hoofdstuk 3 beschreven is, wordt het merendeel van de ID-kaarten uitgegeven aan gedetineerden die in de PI-gemeente staan ingeschreven (zie paragraaf 3.2.2). De gegevens van de RvIG zouden aangevuld kunnen worden met de registratiegegevens van de casemanagers in Tulp. Deze functionaliteit wordt echter nog zeer beperkt benut, waardoor het lastig is om vast te stellen hoe vaak een nieuwe ID-kaart wordt aangevraagd. Met andere woorden: de registratie in Tulp ontbreekt in de meeste gevallen.

4.1.2 Situatie voor invoering van de nieuwe werkwijze

Om een beeld te geven van het aantal gedetineerden met een geldig legitimatiebewijs vóór 1 september 2023, gebruiken wij de informatie die hierover beschikbaar was in de zesde Monitor nazorg ex-gedetineerden.

Tabel 2 toont het percentage re-integratiekandidaten dat vóór detentie een ID-kaart had en deze tijdens detentie heeft behouden. Ook wordt het percentage re-integratiekandidaten weergegeven dat voor detentie geen identiteitsbewijs had en deze tijdens detentie heeft verkregen.

Jaar	ID-kaart behouden		ID-kaart verkregen	
2013	10.065	97%	1.649	20%
2014	9.441	97%	1.482	21%
2015	7.530	97%	1.318	24%
2016	4.946	97%	933	27%

Tabel 2. Aandeel re-integratiekandidaten dat tijdens detentie een geldig identiteitsbewijs behoudt of verkrijgt

Alleen kandidaten met beschikbare gegevens over hun geldige identiteitsbewijs zijn opgenomen. Het percentage gedetineerden dat tijdens detentie een identiteitsbewijs verkreeg, lijkt in 2016 dus gestegen ten opzichte van 2013 (het percentage gedetineerden waarover informatie

beschikbaar is, daalde echter in dezelfde periode met 20 procentpunt). Gemiddeld verkreeg 23% van de re-integratiekandidaten die vóór detentie geen geldig identiteitsbewijs hadden, tijdens detentie een identiteitsbewijs.

4.1.3 Potentieel bereik

Om een indicatie te geven van het potentiële bereik van de nieuwe werkwijze wordt, ondanks de beperkingen van dit percentage, gerekend met 15% van de re-integratiekandidaten die geen geldig identiteitsbewijs hebben. Tabel 3 geeft een overzicht van de uitstroom naar detentieduur voor de jaren 2021 en 2024.

Detentieduur	2021	2024
Minder dan 1 week	1.961	1.214
1 tot 2 weken	3.367	2.994
2 tot 3 weken	3.528	2.692
3 tot 4 weken	2.226	1.917
1 tot 2 maanden	3.396	3.282
Meer dan 2 maanden	8.011	8.678
Onbekend	361	287
Totaal	22.850	21.064

Tabel 3. Uitstroom naar detentieduur in 2021 en 2024 (Bron: DJI)

Voorafgaand aan de invoering van de nieuwe werkwijze heeft de VNG het potentiële bereik berekend aan de hand van de uitstroomcijfers uit 2021. Op basis van een bezoekfrequentie van een keer in de twee weken en een gemiddelde doorlooptijd van vier weken, kwamen zij uit op een potentieel bereik van **2.365** te verstrekken ID-kaarten aan gedetineerden zonder geldig identiteitsbewijs per jaar.

Toen de VNG de impactanalyse uitvoerde, was de nieuwe werkwijze nog niet van kracht. De schattingen zijn gebaseerd op de verwachtingen en inzichten van PI-gemeenten, zonder dat zij hier op dat moment ervaring mee hadden. Op basis van de bevindingen uit het huidige onderzoek

maken wij daarom een nieuwe inschatting van het potentiële bereik. Twee belangrijke wijzigingen ten aanzien van de verwachtingen in de analyse van de VNG zijn hierbij van belang:

- a. De VNG ging in de impactanalyse uit van een gemiddelde bezoekfrequentie van één keer in de **twee weken**, omdat de verwachting was dat PI-gemeenten als gevolg van de nieuwe werkwijze vaker naar de PI zouden gaan. Echter blijkt uit ons onderzoek dat medewerkers burgerzaken gemiddeld één keer per **maand** naar de PI gaan voor het aanvragen en verstrekken van ID-kaarten. Dit betekent een gemiddelde doorlooptijd van een maand, vanaf het moment dat de aanvraag bij de PI-gemeente binnenkomt.
- b. Daarnaast ging de VNG uit van een doorlooptijd vanaf het moment dat de PI-gemeente de aanvraag van de PI ontving. Echter is in de PI niet vanaf dag één van detentie in beeld of een gedetineerde in het bezit is van een geldig legitimatiebewijs. Binnen tien werkdagen (bij arrestanten binnen drie werkdagen) brengt de casemanager in kaart of een gedetineerde over geldige legitimatie beschikt. Vervolgens dient de casemanager samen met de gedetineerde, indien nodig, de aanvraag voor een nieuwe ID-kaart in bij de PI-gemeente. Hierdoor neemt de gemiddelde doorlooptijd van het aanvragen en uitreiken van de ID-kaart, vanaf dag één van detentie, toe tot **zes weken**.

Op basis van het huidige onderzoek komen we dus uit op een gemiddelde bezoekfrequentie van een keer per maand en een gemiddelde doorlooptijd van zes weken vanaf dag één van detentie. Daarmee is de doorlooptijd

¹⁵ Hierbij gaan we uit van een gelijkmatige verdeling van de start van detentie, een gelijkmatige verdeling van de groep met een detentieduur tussen de één en twee maanden en een doorlooptijd tussen het verzoek van de PI en verwerking door de gemeente van tien werkdagen (veertien dagen).

tussen de aanvraag en uitreiking langer dan de detentieduur voor de gedetineerden met een detentieduur tot vier weken en voor de helft van de gedetineerden met een detentieduur tussen één en twee maanden. Per saldo betekent dit dat bij een bezoekfrequentie van eens per maand **50,4%**¹⁵ van de gedetineerden geholpen kan worden.¹⁶

Het is echter niet bekend wat de verhouding is van het aantal gedetineerden dat staat ingeschreven in de PI-gemeente (reguliere werkwijze) en het aantal gedetineerden dat niet staat ingeschreven in de PI-gemeente (nieuwe werkwijze). Daarom kan alleen uitspraak worden gedaan over het **totale potentiële bereik** van de procedure afgifte ID-kaarten aan gedetineerden. Op basis de onderzoeksbevindingen in het huidige onderzoek is het maximale aantal te verstrekken ID-kaarten **1.591** per jaar. Per PI zijn dit gemiddeld 61 ID-kaarten per jaar. Het potentiële bereik per PI varieert vanwege de omvang van de PI en de samenstelling van de populatie van de betreffende PI (-regimes).

Bezoekfrequentie	Potentieel bereik	Aantal per jaar
1 x per maand	10.606	1.591
1 x in de 2 weken	13.206	1.981
1 x per week	14.164	2.125

Tabel 4. Potentieel te verstrekken ID-kaarten aan gedetineerden per jaar

Uit het huidige onderzoek blijkt dus dat het potentiële bereik van de nieuwe werkwijze 1.591 ID-kaarten per jaar bedraagt, wat neerkomt op een verschil van 897 ID-kaarten ten opzichte van de eerdere berekening van het potentiële bereik.

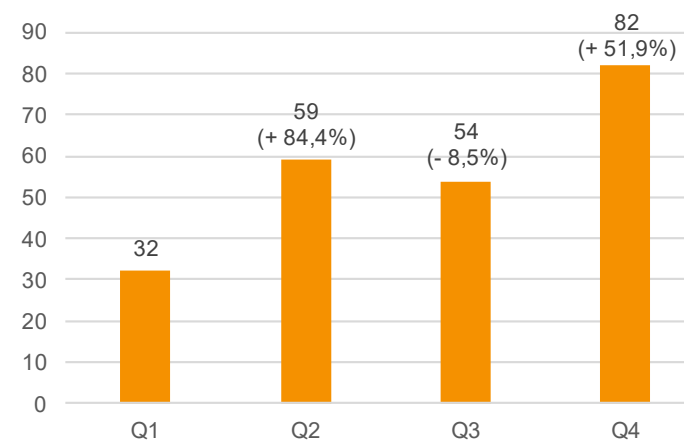
¹⁶ Het is mogelijk dat de gedetineerde de ID-kaart zelf ophaalt na invrijheidstelling, maar dit hebben we niet meegenomen in het potentiële bereik.

4.1.4 Situatie na invoering van de nieuwe werkwijze

Uit de impactanalyse van de VNG kwam het advies om het aantal verstrekte ID-kaarten te monitoren. De RvIG monitorde het aantal verstrekte ID-kaarten aan gedetineerden die niet stonden ingeschreven in de PI-gemeente. Dit is goed bij te houden door het speciale MVA dat bij deze aanvragen gebruikt moet worden. Helaas is het vanuit de RvIG niet mogelijk om het aantal aanvragen te monitoren voor de gedetineerden die wél staan ingeschreven in de PI-gemeente (en via de reguliere werkwijze lopen). Sinds de nieuwe werkwijze kunnen PI-medewerkers in Tulp aangeven of zij een nieuwe ID-kaart voor een gedetineerde hebben aangevraagd, zowel voor gedetineerden in de PI-gemeente als in andere gemeenten. Hieronder beschrijven we de cijfers van beide organisaties.

Beschrijving ontvangen gegevens RvIG

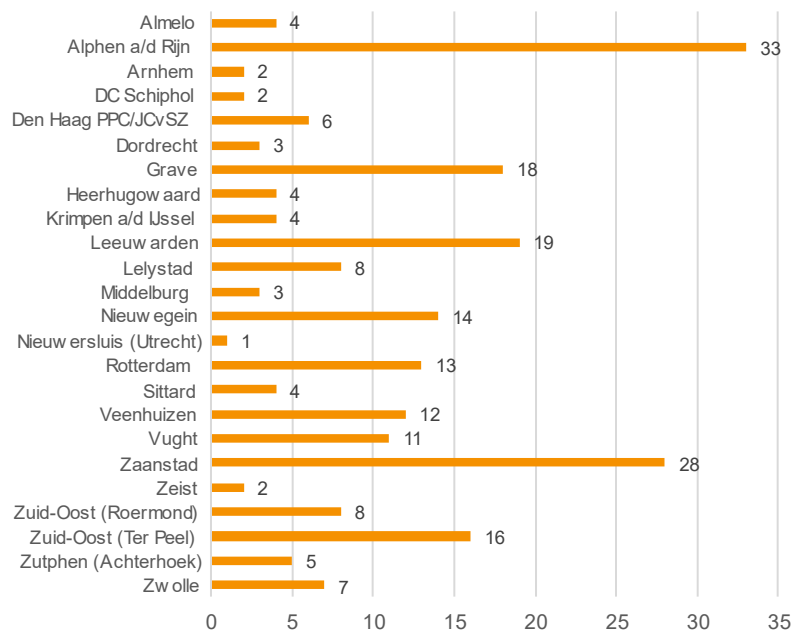
Figuur 9 geeft het aantal uitgereikte ID-kaarten aan gedetineerden in 2024 weer, die niet stonden ingeschreven in de PI-gemeente. Onder het aantal staat (tussen haakjes) de procentuele groei of afname ten opzichte van het vorige kwartaal.



Figuur 9. Aantal ID-kaarten uitgereikt aan niet-ingeschreven gedetineerden per kwartaal in 2024 (Bron: RvIG)

In 2024 werden in totaal **227 ID-kaarten** uitgereikt aan gedetineerden die niet stonden ingeschreven in de PI-gemeente. Te zien is dat gedurende het jaar het totaal aantal uitgereikte ID-kaarten toenam. In het vierde kwartaal is het aantal uitgereikte ID-kaarten meer dan verdubbeld vergeleken met het eerste kwartaal van 2024. Dit kan betekenen dat PI-gemeenten de nieuwe werkwijze voor gedetineerden die niet staan ingeschreven in hun gemeente steeds vaker weten toe te passen. Er lijkt derhalve sprake van een implementatie-effect.

Uit de cijfers van de RvIG per PI blijkt daarnaast dat er tussen PI's onderlinge verschillen zijn. Figuur 10 toont het aantal uitgegeven ID-kaarten per PI.



Figuur 10. Aantal ID-kaarten uitgereikt aan niet-ingeschreven gedetineerden per PI in 2024 (Bron: RvIG)

Factoren als de gemiddelde detentieduur, de aanwezige regimes binnen PI's, de grootte van de PI en de bezoekfrequentie van medewerkers burgerzaken spelen waarschijnlijk een grote rol in deze onderlinge verschillen.

De cijfers van de RvIG geven alleen inzicht in het aantal uitgereikte ID-kaarten aan gedetineerden die niet staan ingeschreven in de PI-gemeente. Aangezien het merendeel van de gedetineerden bij aanvang van detentie wordt ingeschreven in de PI-gemeente, ligt het totaal aantal uitgereikte ID-kaarten aan gedetineerden naar verwachting aanzienlijk hoger.

Beschrijving ontvangen gegevens DJI

Vanuit DJI ontvangen we cijfers over het totaal aantal aangevraagde ID-kaarten vanuit het systeem Tulp. PI-medewerkers kunnen handmatig in tabblad D&R 10 ORZ aanvinken of er een nieuwe ID-kaart is aangevraagd voor een gedetineerde. Daarnaast kunnen ze hierbij aangeven of het gaat om een ID-kaart voor een gedetineerde die staat ingeschreven in een andere gemeente dan de PI-gemeente.

De gegevens vanuit Tulp komen niet overeen met de gegevens die wij van de RvIG hebben ontvangen. Uit de cijfers van Tulp blijkt bijvoorbeeld dat er voor gedetineerden uit de PI Zaanstad en PI Alphen aan den Rijn nauwelijks aanvragen zijn gedaan. Daarnaast betreffen bijna alle aanvragen gedetineerden die niet in de PI-gemeente staan ingeschreven. Dit is in tegenstelling tot onze bevinding dat het merendeel van de aanvragen waarschijnlijk wordt gedaan voor gedetineerden die wel in de PI-gemeente staan ingeschreven. Onze conclusie is dan ook dat PI-medewerkers de nieuwe functionaliteit in Tulp beperkt benutten, waardoor de cijfers uit dit registratiesysteem niet voldoende betrouwbaar zijn om een accuraat beeld te geven.

Respons vragenlijst PI-gemeenten

PI-gemeenten geven aan dat het aantal aanvragen per bezoek gelijk is gebleven of licht gestegen, met een gemiddeld zes tot tien uitgereikte ID-kaarten per bezoek, voornamelijk voor gedetineerden ingeschreven in de PI-gemeente.

De nieuwe werkwijze is relatief recent ingevoerd in de PI-gemeenten, waardoor het tijd kost voordat de effecten volledig zichtbaar zijn. Medewerkers hebben tijd nodig om zich aan te passen aan de nieuwe processen, procedures en werkinstructies. Daarnaast is er sprake van een leercurve, waarbij de efficiëntie en effectiviteit geleidelijk toenemen naarmate men meer ervaring opdoet. Het is dan ook te verwachten dat het

aantal ID-kaartaanvragen volgens de nieuwe werkwijze in de toekomst verder zal stijgen, naarmate medewerkers burgerzaken de werkwijze beter onder de knie krijgen. Dit effect is al gedeeltelijk zichtbaar in de cijfers van RvIG, waarbij het aantal aanvragen in het vierde kwartaal van 2024 meer dan verdubbeld is ten opzichte van het eerste kwartaal.

4.1.5 Tussenconclusie: met de komst van de nieuwe werkwijze verkrijgen meer gedetineerden een nieuwe ID-kaart dan voorheen

De gegevens over de situatie vóór de invoering van de werkwijze zijn verouderd en mogelijk vertekend. Daarnaast geven de beschikbare gegevens na de invoering van de werkwijze geen volledig beeld van het aantal gedetineerden dat de PI verlaat met een geldige ID-kaart. Ondanks de beperkingen in de beschikbare gegevens, proberen we toch een voorzichtige schatting te doen.

Voor de invoering van de werkwijze (2013-2016) verkreeg gemiddeld 23% van de re-integratiekandidaten zonder geldig identiteitsbewijs een nieuwe ID-kaart tijdens detentie. De VNG schatte het potentiële bereik van de nieuwe werkwijze op 2.365 ID-kaarten, maar dit was gebaseerd op verwachtingen zonder ervaring met de nieuwe werkwijze. Het huidige onderzoek schat het potentiële bereik lager in, op maximaal 1.591 ID-kaarten, door lagere bezoekfrequentie en langere doorlooptijd.

Er is geen inzicht in de verhouding tussen gedetineerden ingeschreven in de PI-gemeente (reguliere werkwijze) en niet-ingeschreven gedetineerden in de PI-gemeente (nieuwe werkwijze). Bovendien konden we uit de cijfers van DJI niet afleiden welk deel van de ID-kaarten volgens de nieuwe werkwijze werd aangevraagd en welk deel volgens de reguliere werkwijze. Het was daarom alleen mogelijk het totale potentiële bereik te berekenen. Dit cijfer omvat zowel de reguliere werkwijze als de nieuwe werkwijze en

geeft daarmee een theoretisch maximum aan van het aantal personen dat bereikt zou kunnen worden via beide werkwijzen samen.

In 2024 werden er in totaal 227 ID-kaarten uitgereikt aan gedetineerden volgens de nieuwe werkwijze, zo blijkt uit de gegevens van de RvIG. Dit aantal lijkt tegen te vallen in vergelijking met het potentiële bereik. Echter is dit een onjuiste vergelijking, aangezien het potentiële bereik betrekking heeft op beide werkwijzen gezamenlijk en geen specifieke verwachting voor de nieuwe werkwijze weerspiegelt. Verder kunnen we uit de cijfers van de RvIG afleiden dat het totaal aantal uitgereikte ID-kaarten volgens de nieuwe werkwijze gedurende het jaar 2024 toenam. Dit kan betekenen dat PI-gemeenten de nieuwe werkwijze voor gedetineerden die niet staan ingeschreven in hun gemeente steeds vaker weten toe te passen.

Door de beperkingen in de gegevens kunnen we niet precies zeggen hoeveel meer gedetineerden de PI verlaten met een geldige ID-kaart sinds de invoering van de nieuwe werkwijze. Maar op basis van de onderzoeksresultaten uit het huidige onderzoek is onze conclusie dat sinds de invoering van de werkwijze meer gedetineerden een nieuwe ID-kaart tijdens detentie verkrijgen dan voorheen en dat het aantal gedetineerden dat de PI verlaat met een geldige ID-kaart naar verwachting verder zal stijgen als gevolg van de nieuwe werkwijze. Dit geldt zowel voor de nieuwe werkwijze als voor de reguliere (oude) werkwijze:

- a. **Nieuwe werkwijze:** de nieuwe werkwijze maakt het voor gedetineerden die niet staan ingeschreven in de PI-gemeente eenvoudiger om een nieuwe ID-kaart aan te vragen. Voorheen werd dit proces als praktisch ingewikkeld ervaren, maar nu hoeven PI's slechts met één gemeente te overleggen, wat het werkproces uniformer en efficiënter maakt. De doorlooptijd voor aanvragen is daarnaast aanzienlijk korter, waardoor meer kort verblijvende gedetineerden bereikt worden. Het is aannemelijk dat gedetineerden die nu een ID-kaart verkrijgen via de nieuwe werkwijze, dit met de

oude werkwijze niet zouden hebben gedaan. Bovendien is de nieuwe werkwijze recent ingevoerd, en het duurt even voordat de effecten volledig zichtbaar zijn, omdat medewerkers moeten wennen aan de nieuwe processen. Naarmate zij meer ervaring opdoen, zal de efficiëntie toenemen en het aantal aanvragen stijgen. Dit is al zichtbaar in de cijfers van de RvIG, waarbij het aantal aanvragen in het vierde kwartaal van 2024 meer dan het dubbele was van het eerste kwartaal.

- b. **Reguliere werkwijze:** naast het aantal geregistreerde ID-kaarten via de nieuwe werkwijze, verwachten we ook een toename in ID-kaarten via de reguliere werkwijze. Omdat PI's nu maar met één gemeente werken en de samenwerking is verbeterd, denken we dat er meer ID-kaarten zijn aangevraagd en uitgegeven. Dit effect kunnen we echter niet kwantificeren.

4.2 Kosten van de nieuwe werkwijze

Naast het verwachte aantal gedetineerden dat de PI verlaat met een geldige ID-kaart sinds invoering van de nieuwe werkwijze, brachten we de daadwerkelijke kosten van deze werkwijze in kaart voor gemeenten, de RvIG en voor DJI. Dit lichten we hieronder per ketenpartner toe.

4.2.1 PI-gemeenten

De daadwerkelijke kosten van de nieuwe werkwijze voor PI-gemeenten is deels afhankelijk van de tijdsbesteding van de verschillende handelingen die moeten worden uitgevoerd voor de aanvraag en uitreiking van een ID-kaart voor gedetineerden. Voor het maken van deze inschattingen hebben wij ons gebaseerd op de tijdsinschattingen uit de impactanalyse van de VNG. De tijdsinschattingen die verschillen voor gedetineerden die niet in de PI-gemeente staan ingeschreven hebben we getoetst en waar nodig geactualiseerd. De voornaamste verschillen tussen de werkwijze voor

ingeschrevenen en niet-ingeschrevenen voor PI-gemeenten zit in de apparatuur (MVA) voor het afnemen van de vingerafdrukken, het handmatig verwerken van de aanvraag en het afronden van de aanvraag door het invullen van het C3- en C7-formulier. Tabel 5 geeft de resultaten hiervan weer.

Processtap	Schatting VNG	Bevindingen
4.12. Opnemen vingerafdrukken	18 minuten	Technische problemen kunnen leiden tot vertraging, vooral bij het MVA voor niet-ingeschrevenen. Dit vraagt niet structureel extra tijd, maar kan incidenteel meer tijd kosten.
5.2. Aanvraag verwerken	7 minuten	Twee medewerkers voeren de handeling uit om fouten te voorkomen: één verwerkt de aanvraag, de ander controleert de gegevens (3 minuten). Dit verlengt de tijd tot 10 minuten in plaats van 7 minuten.
5.3. Verzenden aanvraag via RAAS	10 minuten	Geen bijzonderheden.
7.7. Invullen C7-formulier	8 minuten	Deelnemers konden zich vinden in de inschatting van de VNG.
7.9. Invullen C3-formulier	8 minuten	De PI-gemeente ontvangt vaak geen terugkoppeling van de inschrijfgemeente, wat extra tijd kost. De extra tijd voor contact met de inschrijfgemeente wordt niet meegerekend, omdat de taak van de PI-gemeente eindigt bij het verzenden van het C3-formulier.

Tabel 5. Bevindingen actualiseren tijdsinschattingen

Voor de raming van de uitvoeringskosten is in de impactanalyse van de VNG rekening gehouden met een aantal kengetallen. Vanuit dit onderzoek is er alleen reden om te kijken naar de aanname met betrekking tot het (gemiddelde) aantal medewerkers burgerzaken per PI-bezoek, omdat de huidige situatie afwijkt van de aanname en in andere gevallen niet. In de

impactanalyse van de VNG is in de basisvariant gerekend met 1,3 medewerkers per PI-bezoek. In werkelijkheid is dit gemiddelde 1,8 (zie ook tabel 6).

Omschrijving	Kengetallen
Aantal medewerkers PI-bezoek	1,8
Aantal aanvragen ID-kaarten per PI-bezoek	7
Percentage vermissingen	90%
Percentage (verlopen) oude documenten	0%
Percentage oude documenten	10%

Tabel 6. Kengetallen ten behoeve van raming kosten

De werkzaamheden worden verricht door (interne) medewerkers in minimaal schaal 7 en maximaal schaal 8. De uurtarieven waarmee is gerekend in de impactanalyse zijn respectievelijk: € 63 (schaal 7) en € 67 (schaal 8). Dit betreft prijspeil 2023. Als we kijken naar prijspeil 2025, dan blijken uit de Handleiding Overheidstarieven 2025¹⁷ de volgende uurtarieven: € 67 (schaal 7) en € 72 (schaal 8).

Er zijn twee effecten die impact hebben op de kosten per ID-kaart die volgens de nieuwe werkwijze worden uitgegeven:

1. In de werkelijkheid zien we dat gemiddeld 1,8 medewerkers burgerzaken de PI bezoekt, in plaats van de 1,3 medewerkers waar in de impactanalyse van de VNG mee is gerekend. Dit heeft een aanzienlijk kosteneffect (zie tabel 6 en 7).
2. Voor het handmatig invoeren in het RAAS is een tweede medewerker betrokken voor het realiseren van het vierogenprincipe. Dit heeft een beperkt kosteneffect (zie tabel 5 en 7).

¹⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2024). Handleiding Overheidstarieven 2025. Hierbij is het 'Uurtarief productieve uren excl. btw' uit de tabel 'Gemiddelde totale kosten per salarisschaal CAO Rijk in 2025' gebruikt.

Activiteit met kostenverhogend aspect	Min (Prijspeil 2025)	Max (Prijspeil 2025)
Gemiddeld 1,8 in plaats van 1,3 medewerkers per PI-bezoek	€ 34,50	€ 37,90
Toepassen vierogenprincipe bij handmatige invoer in het RAAS	€ 4,00	€ 4,40
Totaal hogere kosten per ID-kaart voor gedetineerden die niet staan ingeschreven in de PI-gemeente	€ 38,50	€ 42,30

Tabel 7. Impact op kosten (prijspeil 2025)

De kosten voor PI-gemeenten per ID-kaart voor gedetineerden die niet staan ingeschreven in de PI-gemeente zijn dus (gemiddeld tussen het minimum en maximum in) **€ 40,40 hoger (prijspeil 2025)**. De uurtarieven zijn toegepast conform de Handleiding Overheidstarieven 2025.

De kostprijs van een ID-kaart voor een gedetineerde die niet staat ingeschreven in de PI-gemeente was € 209 (prijspeil 2023). Vertaald naar het prijspeil 2025 zou de kostprijs € 223,60 zijn. **De totale kosten (prijspeil 2025 en inclusief extra kosten) komen dan uit op € 264 per ID-kaart.**

4.2.2 Inschrijfgemeenten

Als gevolg van de nieuwe werkwijze is het niet langer nodig dat inschrijfgemeenten afreizen naar een PI om een aanvraag van een ID-kaart in behandeling te nemen. We hebben gehoord dat in de praktijk niet alle gemeenten daadwerkelijk de PI bezochten, bijvoorbeeld vanwege reistijd.

Voor de inschrijfgemeenten die dat wél deden, heeft de nieuwe werkwijze geleid tot een vermindering van personele inzet en daarmee kosten. Het enige andere gevolg van de nieuwe werkwijze voor inschrijfgemeenten is dat zij het C3-formulier ('Kennisgeving uitreiking en onttrekking reisdocument') dienen te verwerken. De gevraagde personele inzet hiervoor schatten wij in als nihil.

4.2.3 RvIG

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) is de autoriteit en regisseur voor veilig en betrouwbaar gebruik van identiteitsgegevens. Vanuit die opdracht beheren ze onder andere de BRP, het stelsel van reisdocumenten - waaronder de procedures voor aanvraag en uitgifte van die documenten - en het Basisregister Reisdocumenten, waarin reisdocumenten staan opgenomen die niet in het reguliere verkeer mogen geraken om misbruik en fraude te voorkomen. De RvIG verzorgt ook de benodigde apparatuur (RAAS-voorzieningen) die nodig is om aanvragen van ID-kaarten te behandelen.

Met de invoering van de nieuwe werkwijze heeft de RvIG eenmalig extra personele inzet ingezet ten behoeve van voorbereiding en implementatie van de nieuwe werkwijze. Onder andere door procesbeschrijvingen (procesplaten) uit te werken. In de nieuwe werkwijze versturen PI-gemeenten bovendien, als er sprake is van een vermissing van ID-kaart, een C7-formulier naar de RvIG. De RvIG dient dit formulier steeds te verwerken.

Wij schatten in dat de structurele personele en financiële impact als gevolg van de nieuwe werkwijze daarmee voor de RvIG zeer gering tot nihil is.

4.2.4 DJI

De invoering van de nieuwe werkwijze heeft eenmalig extra personele inzet gevraagd van DJI in termen van voorbereiding en implementatie van de nieuwe werkwijze en voorlichting over de nieuwe werkwijze aan PI's. Na afronding van de implementatiefase is ook de benodigde tijdelijke extra inzet van DJI geëindigd. Op dit moment maakt de werkwijze onderdeel uit van de *going concern* en is er geen specifieke inzet vanuit DJI nodig.

Hetzelfde geldt voor PI's. In de implementatiefase hebben zij tijdelijk extra inzet gepleegd ten behoeve van communicatie over en implementatie van de nieuwe werkwijze. De uitvoering van de nieuwe werkwijze, ten opzichte van de reguliere werkwijze, vraagt geen extra inzet. Mogelijk leidt het zelfs tot minder benodigde inzet, doordat PI's nog maar met één gemeente (de PI-gemeente) hoeven samen te werken en af te stemmen, in tegenstelling tot met meerdere inschrijfgemeenten in de oude situatie.

We schatten in dat de personele uitvoeringskosten op dit moment dan ook nagenoeg gelijk zijn aan de oude situatie. Wel zien we een toename in kosten met betrekking tot het maken van pasfoto's in de PI. Veel PI's laten pasfoto's maken door een externe, professionele fotograaf. Deze extra fotograafkosten zijn voor rekening van de PI. De exacte hoogte van deze kosten is onbekend, maar enkele respondenten schatten deze op € 800 per maand per PI. Sommige PI's kiezen ervoor deze kosten door te berekenen aan gedetineerden. Deze kosten gelden overigens zowel voor de aanvragen volgens de nieuwe werkwijze als voor de aanvragen volgens de reguliere werkwijze.

4.2.5 Werkelijke totale kosten

JenV en BZK delen de structurele kosten van de nieuwe werkwijze. Op basis van de impactanalyse van de VNG werden deze structurele kosten geraamd op **€ 430.000** per jaar. De bijdrage van JenV aan deze jaarlijkse structurele kosten (50%) wordt jaarlijks overgemaakt aan BZK. Deze financieringswijze geldt vanaf 1 september 2023 tot 1 januari 2026, wat neerkomt op een bedrag van € 1.005.000 aan totale structurele kosten gedurende deze periode (JenV: € 5.002.500 en BZK: € 5.002.500). BZK verstrekt een opdracht aan de RvIG voor de uitvoering van de nieuwe werkwijze. De RvIG vergoedt vervolgens de uitvoeringskosten jaarlijks aan het eind van het jaar aan de PI-gemeenten op basis van een vastgesteld tarief van **€182¹⁸** per uitgegeven ID-kaart aan een gedetineerde die in een andere gemeente staat ingeschreven.

De structurele kosten in werkelijkheid zijn echter mede gebaseerd op het potentiële bereik. Zoals in paragraaf 4.1.3 beschreven, kan alleen uitspraak worden gedaan over het totale potentiële bereik van de procedure afgifte ID-kaarten aan gedetineerden. Er kan geen onderscheid worden gemaakt in gedetineerden die volgens de reguliere werkwijze een ID-kaart verkrijgen en gedetineerden die volgens de nieuwe werkwijze een ID-kaart verkrijgen. Dit betekent dat de structurele totale kosten voor de nieuwe werkwijze van € 430.000, de kosten zijn als alle aanvragen van een nieuwe ID-kaart worden gedaan voor gedetineerden die niet staan ingeschreven in de PI-gemeente (nieuwe werkwijze). In werkelijkheid staat een deel van de detentiepopulatie ingeschreven in de PI-gemeente en is de reguliere werkwijze van toepassing. Onze indruk op basis van de gesproken

¹⁸ Dit bedrag is gebaseerd op de volgende berekening: € 430.000 / 2.365 = € 182.

professionals is dat dit momenteel in het merendeel van de aanvragen het geval is.

Op basis van de bevindingen in het huidige onderzoek maakte we een herberekening van het potentiële bereik van de nieuwe werkwijze (paragraaf 4.1.3) en de kostprijs van een ID-kaart voor gedetineerden die niet staan ingeschreven in de PI-gemeente (paragraaf 4.2.1). Het potentiële bereik blijkt lager te liggen en de kostprijs valt daarentegen hoger uit dan aanvankelijk ingeschat. Bovendien is het maximumtarief van de **leges** die gemeenten ontvangen voor de aanvraag en verstrekking van ID-kaarten in 2025 verhoogd ten opzichte van 2023, waarmee de VNG rekende. In 2023 was dit € 30,14 en in 2025 € 33,60¹⁹.

De wijzigingen in het potentiële bereik, de kostprijs en de leges zijn van invloed op de uiteindelijke **niet-gedekte uitvoeringskosten**. Voor het berekenen van de niet-gedekte uitvoeringskosten geldt namelijk de volgende berekening: (potentieel bereik x kostprijs) – (potentieel bereik x maximumtarief leges). Tabel 8 geeft de berekening van de niet-gedekte uitvoeringskosten volgens de oude berekening (impactanalyse VNG) en de nieuwe berekening (huidig onderzoek weer)²⁰, als alle aanvragen van een nieuwe ID-kaart worden gedaan voor gedetineerden die niet staan ingeschreven in de PI-gemeente.

	Aantal per jaar	Uitvoeringskosten	Inkomsten leges	Niet-gedekte uitvoeringskosten
Oud	2.365	€ 500.000	€ 70.000	€ 430.000
Nieuw	1.591	€ 420.000	€ 50.000	€ 370.000

Tabel 8. Berekening niet-gedekte uitvoeringskosten volgens de oude en nieuwe berekening

¹⁹ Zie: Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, “Tarieven reisdocumenten”, <https://www.rvig.nl/tarieven-reisdocumenten>.

²⁰ De bedragen in de tabel zijn afgerond naar tienduizenden euro's.

In het **hypothetische geval** dat alle aanvragen van een nieuwe ID-kaart aan gedetineerden volgens de nieuwe werkwijze plaats zouden vinden, zijn de totale niet-gedekte uitvoeringskosten volgens de nieuwe berekening € 370.000. Deze kosten vallen dus lager uit dan de niet-gedekte uitvoeringskosten volgens de oude berekening. Daarentegen valt het tarief dat de RvIG jaarlijks aan PI-gemeenten betaalt ter vergoeding van deze niet gedekte uitvoeringskosten wel hoger uit, namelijk **€ 233** per uitgegeven ID-kaart ($\text{€ } 340.000 / 1.591$) in plaats van € 182.

In werkelijkheid vindt het overgrote deel van de afgifte van ID-kaarten aan gedetineerden plaats volgens de reguliere werkwijze voor gedetineerden die wél staan ingeschreven in de PI-gemeente. Uit de cijfers van de RvIG blijkt dat in 2024 in totaal 227 ID-kaarten zijn verstrekt volgens de nieuwe werkwijze. Dat is ongeveer 15% van het totaal potentieel te verstrekken ID-kaarten aan gedetineerden is (1.591). Tabel 9 laat de berekening²¹ van de totale niet-gedekte uitvoeringskosten zien op basis het werkelijk aantal verstrekte ID-kaarten volgens de nieuwe werkwijze (in 2024).

Aantal per jaar	Uitvoeringskosten	Inkomsten leges	Niet-gedekte uitvoeringskosten
227	€ 59.898	€ 7.627	€ 52.271

Tabel 9. Berekening werkelijke niet-gedekte uitvoeringskosten in 2024

De werkelijke, niet-gedekte uitvoeringskosten in 2024 voor het verstrekken van ID-kaarten volgens de nieuwe werkwijze is dus **€ 52.271**, wat zou leiden tot een vergoeding van **€ 230** per uitgereikte ID-kaart aan PI-gemeenten.

²¹ Bij deze berekening kozen we ervoor de bedragen niet af te ronden, omdat we met kleinere aantallen rekenen en afronding daardoor een relatief grote invloed op de uitkomst zou hebben.

Zoals eerder benoemd, is onze verwachting dat het aantal ID-kaartaanvragen volgens de nieuwe werkwijze in de toekomst verder zal stijgen. Dit effect is al gedeeltelijk zichtbaar in de cijfers van het aantal aanvragen in het vierde kwartaal van 2024. Om een schatting te maken van het aantal te verstrekken ID-kaarten volgens de nieuwe werkwijze, berekenen we een **gewogen gemiddelde** van de procentuele groei per kwartaal in 2024 (zie figuur 9 in paragraaf 4.1.4). Volgens deze methode wordt meer gewicht gegeven aan de groei in recentere kwartalen, omdat deze relevanter zijn voor de toekomstige trends. Het gewogen gemiddelde van de procentuele groei in 2024 was 37,2%.²² Onze verwachting is dat dit groeipercentage geldt voor heel het jaar 2025 en het aantal aanvragen volgens de nieuwe werkwijze daarmee toeneemt tot **311 aanvragen**. Tabel 10 geeft voor dit aantal de berekening van de niet-gedekte uitvoeringskosten weer.

Aantal per jaar	Uitvoeringskosten	Inkomsten leges	Niet gedekte uitvoeringskosten
311	€ 82.063	€ 10.450	€ 71.614

Tabel 10. Berekening toekomstige niet-gedekte uitvoeringskosten (2025)

De niet-gedekte uitvoeringskosten van € 71.614 leiden eveneens tot een vergoeding van **€ 230** per uitgereikte ID-kaart aan PI-gemeenten.

Daarnaast maken PI-gemeenten ook extra kosten voor gedetineerden die wél staan ingeschreven in hun PI-gemeente, aangezien zij voor deze aanvragen ook naar de PI moeten afreizen en dus extra tijd kwijt zijn ten opzichte van reguliere aanvragen op het gemeentehuis. Echter ontvangen PI-gemeenten geen extra vergoeding voor dergelijke aanvragen. Het uitgangspunt van de leges is namelijk dat dit bedrag kostendekkend is voor

²² Berekening: $((84,4\% * 1) + (-8,5\% * 2) + (51,9\% * 3)) / 6 = 37,2\%$.

de eigen inwoners. Dit betreft zowel de inwoners (ingeschreven in de gemeente) die aan de balie in het gemeentehuis kunnen komen én de inwoners die dat niet kunnen, zoals inwoners van een zorginstelling of in een PI. Deze kosten laten we bij de berekening van de werkelijke niet-gedekte uitvoeringskosten dan ook buiten beschouwing.

4.2.6 Tussenconclusie: de totale kosten van de nieuwe werkwijze zijn lager dan verwacht, maar de kosten per ID-kaart zijn hoger dan begroot

De werkelijke kosten per aanvraag voor PI-gemeenten zijn deels afhankelijk van de tijdsbesteding voor de verschillende handelingen in de werkwijze en het aantal medewerkers burgerzaken dat deze handelingen uitvoert. Twee factoren beïnvloeden de kosten per ID-kaart: 1) gemiddeld bezoeken 1,8 medewerkers burgerzaken de PI, in plaats van de 1,3 medewerkers, wat de kosten aanzienlijk verhoogt; en b) een tweede medewerker is betrokken bij het handmatig invoeren in het RAAS voor het vierogenprincipe, wat een beperkt kosteneffect heeft. Daarnaast rekenden we met het uurtarief van de medewerkers burgerzaken conform de Handleiding Overheidstarieven 2025, dat is gestegen ten opzichte van 2023. Hierdoor zijn de kosten per ID-kaart hoger dan vooraf begroot in de impactanalyse van de VNG. Gemiddeld zijn de kosten per ID-kaart voor gedetineerden die niet in de PI-gemeente staan ingeschreven € 40,40 hoger dan eerder berekend. De totale kosten per ID-kaart komen uit op € 264 (prijsspeil 2025).

De kosten voor inschrijfgemeenten (niet zijnde PI-gemeenten) zijn daarentegen gedaald met de komst van de nieuwe werkwijze. De werkwijze maakt het voor hen overbodig om naar de PI te reizen voor ID-kaartaanvragen van gedetineerden, wat personele inzet en kosten vermindert. Gemeenten hoeven nu alleen het C3-formulier te verwerken, wat minimale personele inzet vereist. Ook voor de RvIG en DJI is de structurele personele en financiële impact van de nieuwe werkwijze zeer

gering. Voor DJI is er echter wel een toename in kosten voor het maken van pasfoto's in de PI's.

Als we vervolgens kijken naar de werkelijke totale kosten van de nieuwe werkwijze, zien we dat deze in de praktijk lager uitvallen dan vooraf begroot. Bij de schatting van de totale kosten werd gerekend met een potentieel bereik van 2.365 ID-kaarten. Dit cijfer omvat echter zowel de reguliere werkwijze als de nieuwe werkwijze en geeft daarmee een theoretisch maximum aan van het aantal personen dat bereikt zou kunnen worden via beide werkwijzen samen. In werkelijkheid werden in 2024 totaal 227 ID-kaarten uitgereikt aan gedetineerden volgens de nieuwe werkwijze. Daarnaast is het maximumtarief van de leges voor ID-kaarten in 2025 verhoogd ten opzichte van 2023.

De wijzigingen in het werkelijke bereik, de kostprijs en de leges beïnvloeden de uiteindelijke niet gedekte uitvoeringskosten. In 2024 bedroegen de werkelijke niet gedekte uitvoeringskosten € 52.271, wat resulteert in een vergoeding van € 230 per uitgegeven ID-kaart aan PI-gemeenten. Voor 2025 wordt verwacht dat het aantal aanvragen volgens de nieuwe werkwijze zal stijgen tot 311, met niet-gedekte uitvoeringskosten van € 71.614, wat eveneens leidt tot een vergoeding van € 230 per uitgegeven ID-kaart.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Het doel van het huidige onderzoek is de effectiviteit van de nieuwe werkwijze te evalueren. De evaluatie geeft inzicht in de volgende punten:

1. De mate waarin het beoogde doel van de nieuwe werkwijze wordt bereikt;
2. De mate waarin het rendement van de nieuwe werkwijze voldoende is om deze voort te zetten; en
3. De werkelijke kosten van de nieuwe werkwijze voor (eventuele) toekomstige financiering.

Daarnaast staat de volgende vraag in het onderzoek centraal: ***Hoeveel ID-kaarten worden er (meer) verstrekt door het nieuwe proces afgifte ID-kaarten gedetineerden?***

Naast de hoofdvraag kende het onderzoek vier deelvragen. De antwoorden per deelvraag staan weergegeven in de tabel 11 op pagina 48 en 49.

5.1.1 Door de nieuwe werkwijze verkrijgen meer gedetineerden tijdens detentie een geldige ID-kaart

Het doel van de nieuwe werkwijze is dat zo veel mogelijk Nederlandse gedetineerden de PI met een geldige ID-kaart verlaten en hen hiermee helpen bij hun re-integratie in de samenleving. Op basis van de bevindingen uit het onderzoek concluderen we dat **sinds de invoering van de nieuwe werkwijze meer gedetineerden tijdens detentie een nieuwe ID-kaart verkrijgen** dan voorheen het geval was.

Vóór invoering van de nieuwe werkwijze konden gedetineerden alleen een nieuwe ID-kaart aanvragen bij de gemeente waar zij ingeschreven stonden in de BRP. Als dit niet de gemeente van de PI was, waren er drie mogelijkheden:

1. Inschrijving in de PI-gemeente en daar een ID-kaart aanvragen;
2. De gemeente van inschrijving verzorgt de aanvraag en afgifte van de ID-kaart.
3. Na vrijlating via de reguliere route een ID-kaart aanvragen, eventueel met hulp van een nazorgcoördinator.

Inschrijving in de PI-gemeente is echter niet wenselijk; het uitgangspunt is dat de gedetineerde ingeschreven blijft staan in de gemeente van de laatste woonplaats, want deze gemeente is verantwoordelijk voor de re-integratie. Daarnaast werden aanvragen verzorgd door de inschrijfgemeente (niet zijnde PI-gemeente) als praktisch ingewikkeld ervaren, wegens logistieke of veiligheidsmatige redenen. Tot slot is het aanvragen van een ID-kaart na vrijlating onwenselijk, omdat het re-integratieproces dan te laat start.

Met de oude werkwijze waren de mogelijkheden voor het aanvragen van een nieuwe ID-kaart voor deze groep dus beperkt. Met de nieuwe werkwijze zijn de mogelijkheden verruimd en is het voor gedetineerden die niet staan ingeschreven in de PI-gemeente eenvoudiger om tijdens detentie een nieuwe ID-kaart aan te vragen. PI's hoeven met nog slechts één gemeente te overleggen bij het aanvragen van een nieuwe ID-kaart. Dit zorgt voor een uniform werkproces, hetgeen het aanvraagproces vereenvoudigt en efficiënter maakt. De doorlooptijd voor aanvragen is daarnaast aanzienlijk korter, waardoor meer kort verblijvende

gedetineerden bereikt worden. Het is aannemelijk dat gedetineerden die nu een ID-kaart verkrijgen via de nieuwe werkwijze, dit met de oude werkwijze niet zouden hebben gedaan.

Daarnaast is de nieuwe werkwijze recent ingevoerd, en het duurt even voordat de effecten volledig zichtbaar zijn, omdat medewerkers moeten wennen aan de nieuwe processen. Met meer ervaring zal de efficiëntie toenemen en het aantal aanvragen stijgen. Dit is al zichtbaar in de cijfers van de RvIG, waarbij het aantal aanvragen in het vierde kwartaal van 2024 meer dan het dubbele was van het eerste kwartaal. Naast het aantal geregistreerde ID-kaarten via de nieuwe werkwijze, verwachten we ook een toename in ID-kaarten via de reguliere werkwijze. Omdat PI's nu maar met één gemeente werken en de samenwerking is verbeterd, denken we dat er meer ID-kaarten zijn aangevraagd en uitgegeven. Dit effect kunnen we echter niet kwantificeren.

5.1.2 *Knelpunten en vertragende factoren beperken het bereik van de werkwijze*

Echter ervaren uitvoeringsprofessionals vanuit de PI-gemeenten en de PI's nog wel diverse knelpunten in het werkproces voor het aanvragen en uitreiken van ID-kaarten aan gedetineerden.

Allereerst is een aantal factoren in het werkproces van invloed op het bereik van de werkwijze. De gemiddelde doorlooptijd van de procedure voor het aanvragen van een nieuwe ID-kaart voor gedetineerden is zes weken. In 2024 verbleef bijna de helft (49,6%) van de detentiepopulatie korter dan zes weken in de PI, waardoor de procedureduur langer is dan hun verblijfsduur. De doorlooptijd is met name afhankelijk van:

- a. **Het moment waarop in de PI in kaart wordt gebracht of de gedetineerde in het bezit is van een geldige legitimatie:** hoe sneller dit gebeurt, hoe eerder een verzoek bij de PI-gemeente kan worden ingediend voor het aanvragen van een nieuwe ID-kaart. De

casemanager doet dit meestal binnen tien werkdagen (bij arrestanten binnen drie werkdagen). Voor gedetineerden die tot twee weken in detentie verblijven, lukt dit vaak niet en wordt de procedure niet gestart. Dit betreft 20% van de totale detentiepopulatie in 2024.

- b. **Bezoekfrequentie PI-gemeenten:** deze frequentie ligt nu gemiddeld op eens per maand. Een hogere bezoekfrequentie vergroot de kans om kort verblijvende gedetineerden te bereiken. De bezoekfrequentie hangt af van factoren zoals de omvang van de PI, de gemiddelde detentieduur en de beschikbaarheid van medewerkers burgerzaken. Hierdoor verschilt de werkelijke bezoekfrequentie per PI-gemeente aanzienlijk. In gemeenten met PI's met langere detentieduur heeft vaker bezoek weinig effect en is minder rendabel. In gemeenten met PI's waar gedetineerden juist kort verblijven en de doorstroom hoog is, kan frequenter bezoek wél bijdragen aan een groter bereik. Sommige van deze PI-gemeenten hanteren al een hogere bezoekfrequentie, terwijl bij andere nog verbetering mogelijk is. Echter, beperkte capaciteit bij medewerkers burgerzaken vormt vaak een belemmering om de bezoekfrequentie verder te verhogen.

Een kortere doorlooptijd vergroot de kans om kort verblijvende gedetineerden zonder geldige ID-kaart te bereiken. Omdat bijna de helft van de gedetineerden korter in detentie verblijft dan de huidige doorlooptijd van de procedure, is er **winst te behalen**. Dit kan enerzijds worden bereikt door het moment waarop wordt vastgesteld of een gedetineerde een geldig identiteitsbewijs heeft, naar voren te halen, zodat de procedure indien nodig eerder kan beginnen. Daarnaast kan het verhogen van de bezoekfrequentie van PI-gemeenten met een hoge doorstroom van kort verblijvende gedetineerden hieraan bijdragen. Het is echter niet noodzakelijk om de bezoekfrequentie voor alle PI-gemeenten te verhogen, aangezien dit bij PI's met een lage gemiddelde detentieduur en een lage doorstroom weinig effect zal hebben.

Daarnaast kunnen een aantal factoren in de procedure voor het aanvragen van een nieuwe ID-kaart voor gedetineerden voor vertraging zorgen:

1. **Een gedetineerde staat niet ingeschreven in de BRP:** de aanvraag kan dan niet worden opgestart. De casemanager moet eerst via de PI-gemeente de gedetineerde laten inschrijven in de BRP. Bij het eerste bezoek van de PI-gemeente wordt de inschrijving geregeld, bij het tweede bezoek de aanvraag ingediend en bij het derde bezoek de uitreiking gedaan. Dit proces wordt als omslachtig ervaren en zorgt voor vertraging.
2. **Het maken van pasfoto's:** sinds de foto uit het proces van de biometrie is gehaald, komt een professionele fotograaf naar de PI om de foto te maken. De bezoeken momenten van de fotograaf en de medewerker burgerzaken sluiten echter niet altijd op elkaar aan en vaak komt de fotograaf pas naar de PI als meerdere gedetineerden een pasfoto nodig hebben.
3. **Hoog percentage vermiste ID-kaarten:** er is bijna altijd sprake van een vermiste ID-kaart (90%). Voor niet-ingeschreven gedetineerden moet contact worden opgenomen met de inschrijfgemeente, wat extra tijd kost. Het vaststellen van de identiteit via een vragenlijst kost meer tijd dan met een geldig document.
4. **Het invoeren van oude ID-kaarten:** in principe worden oude documenten bewaard bij de BAD. Soms ligt een document nog thuis en moet het worden ingevoerd, wat vertraging kan veroorzaken. Omdat in 90% van de gevallen het document vermist is, heeft dit weinig impact.
5. **Problemen met apparatuur:** bijna alle gesproken medewerkers burgerzaken ervaren in meer of mindere mate problemen met de benodigde apparatuur, de MVA. Soms leidt dit tot geannuleerde afspraken of extra bezoeken voor vingerafdrukken. Toch blijft de impact op het totale aantal aanvragen beperkt, omdat het meestal goed gaat.

Bovengenoemde vertragende factoren gelden in de meeste gevallen zowel voor de nieuwe als voor de reguliere werkwijze. Deze vertragingen kunnen de doorlooptijd van de aanvraagprocedure verder verlengen, waardoor een nog groter deel van de gedetineerden met een korte detentieduur buiten het bereik van de werkwijze vallen, terwijl juist zij baat hebben bij een snelle en toegankelijke aanvraagprocedure. Om de werkwijze (regulier en nieuw) optimaal te laten functioneren, is het cruciaal om deze **vertragende factoren waar mogelijk weg te nemen**. Hierbij moet de **focus** liggen op **de vertragende factoren die de grootste impact hebben op het bereik** van de werkwijze, zoals het maken van pasfoto's en de procedure als een gedetineerde niet staat ingeschreven in de BRP.

Belemmeringen in de nieuwe werkwijze zorgen er bovendien voor dat medewerkers burgerzaken om de nieuwe werkwijze 'heen werken'. Handmatige invoer kost veel tijd en is foutgevoelig. Het gebruik van het C3-formulier (kennisgeving uitreiking en onttrekking) is een knelpunt, omdat PI-gemeenten vaak geen terugkoppeling ontvangen van de inschrijfgemeente. Dit vormt een risico, omdat een niet-geregistreerde kaart in omloop kan zijn. Het invullen van het C7-formulier (melding vermissing) voelt als dubbel werk, aangezien in het C3-formulier ook al wordt aangegeven dat sprake is van een vermissing.

Door deze knelpunten schrijven PI-gemeenten gedetineerden regelmatig in bij de PI-gemeente, in plaats van een aanvraag volgens de nieuwe werkwijze op te starten. Dit staat haaks op het uitgangspunt om gedetineerden ingeschreven te laten staan in de gemeente van de laatste woonplaats, die verantwoordelijk is voor de re-integratie. Het inschrijven van de gedetineerde in de PI-gemeente kan gevolgen hebben voor diens re-integratie. Ook vanwege eventuele overplaatsingen tijdens de tenuitvoerlegging van hun straf is het praktisch dat zij ingeschreven blijven staan in de gemeente van hun laatste verblijfplaats.

Om het gebruik van de nieuwe werkwijze te stimuleren, en daarmee ook het uitgangspunt om gedetineerden ingeschreven te laten staan in de gemeente van herkomst beter te waarborgen, is het van belang dat deze knelpunten aangepakt worden. De handmatige invoer is waarschijnlijk tijdelijk: als PI-gemeenten op het RAP worden aangesloten, is handmatige invoer niet meer nodig. De aansluiting van PI-gemeenten op de RAP is echter afhankelijk van de besluitvorming van JenV en BZK over voortzetting van de nieuwe werkwijze afgifte ID-kaarten aan gedetineerden.

Tot slot zorgt de aard van de doelgroep er soms voor dat er geen nieuwe ID-kaart wordt aangevraagd, terwijl dit wel nodig is. **Niet alle gedetineerden willen namelijk een nieuwe ID-kaart aanvragen.**

Redenen variëren van de wens om onder de radar te blijven tot licht verstandelijke beperkingen of geen bereidheid om de kosten te dragen. Dit is echter een knelpunt dat lastig aan te pakken is. Hoewel alle Nederlandse burgers, inclusief gedetineerden, een geldig identiteitsbewijs moeten hebben, kunnen PI-medewerkers hen niet verplichten een nieuwe ID-kaart aan te vragen als ze dat niet willen.

Daarnaast zijn de **financiële middelen** van gedetineerden vaak beperkt, waardoor de kosten van een nieuwe ID-kaart vaak een obstakel vormen. Eventuele bijkomende kosten voor een pasfoto verhogen deze drempel. Vanuit het uitgangspunt dat een gedetineerde verantwoordelijk is voor zijn eigen re-integratie, zijn de kosten voor de aanschaf van een nieuw identiteitsbewijs voor rekening van de gedetineerde. Een geldig identiteitsbewijs is essentieel voor een succesvolle re-integratie: het is een van de vijf basisvoorwaarden en het ontbreken ervan belemmert het vervullen van de andere basisvoorwaarden. De kosten van een ID-kaart mogen, ons inziens, dan ook geen doorslaggevende factor zijn in het al dan niet aanvragen van een nieuwe ID-kaart als de bereidheid om er een aan te vragen er wel is.

5.1.3 De werkelijke kosten van de nieuwe werkwijze zijn lager dan verwacht, maar de kosten per ID-kaart zijn hoger dan begroot

De totale werkelijke kosten van de nieuwe werkwijze waren in 2024 fors lager dan vooraf berekend: € 52.271 in plaats van € 430.000. Dit komt met name doordat er minder ID-kaarten volgens de nieuwe werkwijze werden uitgereikt dan verwacht. De kosten voor PI-gemeenten per aanvraag zijn daarentegen wel hoger dan vooraf begroot. Dit leidt tot een verhoging van de vergoeding die PI-gemeenten ontvangen voor het uitreiken van een ID-kaart aan gedetineerden die niet staan ingeschreven in hun PI-gemeente, van € 182 naar € 230.

5.1.4 Rendement nieuwe werkwijze voldoende voor voortzetting

De nieuwe werkwijze voor de afgifte van ID-kaarten aan gedetineerden die niet staan ingeschreven in de PI-gemeente levert **voldoende rendement op om deze werkwijze te continueren**. Sinds de invoering van de werkwijze verkrijgen (steeds) meer gedetineerden een nieuwe ID-kaart dan voorheen het geval is. Het doel van de nieuwe werkwijze, namelijk dat zo veel mogelijk Nederlandse gedetineerden de PI verlaten met een geldige identiteitskaart en hen daarmee ondersteunen bij hun re-integratie, wordt hiermee bereikt. **Ons advies is dan ook om de nieuwe werkwijze voort te zetten.**

Bij voortzetting van de nieuwe werkwijze is het echter wel van belang belemmerende factoren in het werkproces zo veel mogelijk aan te pakken. Door in te zetten op een kortere doorlooptijd van de procedure, kan een groter deel van de (kort verblijvende) detentiepopulatie bereikt worden. Een groot deel van de gedetineerden met een korte detentieduur valt door de lange doorlooptijd en de bijkomende vertragende factoren nu buiten het bereik van de (nieuwe en reguliere) werkwijze, terwijl juist zij gebaat zijn bij een snelle en efficiënte procedure.

Deelvraag	Beknopte beantwoording
1. Hoe wordt de regeling uitgevoerd en wat zijn de onderlinge verschillen tussen PI-gemeenten?	De uitvoering van de nieuwe werkwijze voor gedetineerden die niet staan ingeschreven in de PI-gemeente, komt voor een groot deel overeen met de reguliere werkwijze voor gedetineerden die wél staan ingeschreven in de PI-gemeente. De voornaamste verschillen hebben betrekking op het aanmelden en meebrengen van extra apparatuur (MVA) naar de PI, het handmatig invoeren in het RAAS en het versturen van een C3- en C7-formulier nadat de ID-kaart is uitgereikt. PI's en PI-gemeenten hanteren soms verschillende werkwijzen: • De afspraken tussen PI's en PI-gemeenten over bezoek en toegang (zoals met een persoonlijke pas) variëren per gemeente. • De bezoekfrequentie en de wijze van uitreiking van de ID-kaart verschillen soms. Deze variaties komen deels door kenmerken van de PI, zoals detentieduur en de aanwezige regimes, maar ook door personeelsbeperkingen en beleidskeuzes. • Er bestaan verschillen in het al dan niet doorberekenen van de kosten van de pasfoto door een professionele fotograaf aan gedetineerden. • Tot slot zien we variaties in de manier waarop PI-gemeenten omgaan met de inschrijving van gedetineerden in de PI-gemeente. Sommige PI-gemeenten schrijven gedetineerden in, in hun eigen gemeente, terwijl andere PI-gemeenten dit zoveel mogelijk proberen te beperken.
2. Hoeveel (meer) gedetineerden per PI verlaten de PI met een geldige ID-kaart ten opzichte van de oude werkwijze vóór 1 september 2023?	Door de beperkingen in de gegevens kunnen we niet precies zeggen hoeveel meer gedetineerden de PI verlaten met een geldige ID-kaart sinds de invoering van de nieuwe werkwijze. Maar op basis van de onderzoeksresultaten uit het huidige onderzoek is onze conclusie dat sinds de invoering van de werkwijze meer gedetineerden een nieuwe ID-kaart tijdens detentie verkrijgen dan voorheen en dat het aantal gedetineerden dat de PI verlaat met een geldige ID-kaart naar verwachting verder zal stijgen als gevolg van de nieuwe werkwijze. Dit geldt zowel voor de nieuwe werkwijze als voor de reguliere (oude) werkwijze: • Nieuwe werkwijze: de nieuwe werkwijze maakt het voor gedetineerden die niet staan ingeschreven in de PI-gemeente eenvoudiger om een nieuwe ID-kaart aan te vragen. Voorheen werd dit proces als praktisch ingewikkeld ervaren, maar nu hoeven PI's slechts met één gemeente te overleggen, wat het werkproces uniformer en efficiënter maakt. De doorlooptijd voor aanvragen is daarnaast aanzienlijk korter, waardoor meer kort verblijvende gedetineerden bereikt worden. Het is aannemelijk dat gedetineerden die nu een ID-kaart verkrijgen via de nieuwe werkwijze, dit met de oude werkwijze niet zouden hebben gedaan. Bovendien is de nieuwe werkwijze recent ingevoerd, en het duurt even voordat de effecten volledig zichtbaar zijn, omdat medewerkers moeten wennen aan de nieuwe processen. Naarmate zij meer ervaring opdoen, zal de efficiëntie toenemen en het aantal aanvragen stijgen. Dit is al zichtbaar in de cijfers van de RvIG, waarbij het aantal aanvragen in het vierde kwartaal van 2024 meer dan het dubbele was van het eerste kwartaal. • Reguliere werkwijze: naast het aantal geregistreerde ID-kaarten via de nieuwe werkwijze, verwachten we ook een toename in ID-kaarten via de reguliere werkwijze. Omdat PI's nu maar met één gemeente werken en de samenwerking is verbeterd, denken we dat er meer ID-kaarten zijn aangevraagd en uitgegeven. Dit effect kunnen we echter niet kwantificeren.
3. Wat zijn de werkelijke kosten van deze werkwijze per aanvraag voor gemeenten, de RvIG en voor DJI?	De kosten voor inschrijfgemeenten (niet zijnde PI-gemeenten) zijn met de komst van de nieuwe werkwijze gedaald. De werkwijze maakt het voor hen overbodig om naar de PI te reizen voor ID-kaartaanvragen van gedetineerden, wat personele inzet en kosten vermindert. Ook voor de RvIG en DJI is de structurele personele en financiële impact van de nieuwe werkwijze zeer gering. Voor DJI is echter wel een toename in kosten voor het maken van pasfoto's in de PI's, die door enkele respondenten worden geschat op circa € 800 per maand per PI. Deze kosten zijn niet specifiek voor de nieuwe werkwijze, maar gelden ook voor de reguliere werkwijze.

	De werkelijke kosten van de nieuwe werkwijze voor PI-gemeenten vallen hoger uit dan vooraf berekend. De totale kosten per ID-kaart komen uit op € 264 (prijspeil 2025). Als hier het tarief van de leges die gemeenten ontvangen voor de aanvraag en verstrekking van een ID-kaart vanaf wordt getrokken (€ 33,60), blijft een bedrag van (afgerond) € 230 aan niet gedekte kosten per ID-kaart over. De werkelijke kosten van de nieuwe werkwijze voor PI-gemeenten is dan € 230 per aanvraag.
4. Wat zijn de knelpunten in de nieuwe werkwijze en/of omgevingsfactoren die knelpunten vormen voor de uitvoering van de nieuwe werkwijze? Hoe zijn deze knelpunten op te lossen?	Knelpunten die effect hebben op het bereik: • <u>Bezoekfrequentie van PI-gemeenten</u>: een hogere bezoekfrequentie is niet altijd noodzakelijk om het bereik van de nieuwe werkwijze te vergroten. Echter, sommige PI's zouden een hogere bezoekfrequentie wel meer kortgestrafte gedetineerden kunnen helpen aan een nieuwe ID-kaart, maar dit is niet haalbaar vanwege de beperkte capaciteit van medewerkers burgerzaken. • <u>Aard van de doelgroep</u>: niet alle gedetineerden willen een nieuwe ID-kaart aanvragen. Redenen variëren van de wens om onder de radar te blijven tot licht verstandelijke beperkingen of geen bereidheid of mogelijkheid om de kosten te dragen. • <u>Inschrijving in de PI-gemeente</u>: veel gedetineerden worden bij binnenkomst ingeschreven in de PI-gemeente. Dit is niet zozeer een knelpunt, aangezien gedetineerden dan volgens de reguliere werkwijze een ID-kaart kunnen aanvragen. De uitgereikte ID-kaarten van deze groep gedetineerden zien we hierdoor echter niet terug in de cijfers van de RvIG. Knelpunten die effect hebben op de uitvoering (en indirect op het bereik): • <u>Verzoek tot hervestiging</u>: als een gedetineerde niet staat ingeschreven in de BRP, moet een hervestigingsverzoek worden ingediend bij de gemeente van herkomst of gewenste terugkeer óf bij de PI-gemeente. • <u>Vermist document</u>: de PI-gemeente moet contact opnemen met de inschrijfgemeente en de identiteit van de gedetineerde moet worden vastgesteld aan de hand van een vragenlijst. Tot slot moet een C7-formulier worden ingevuld. Al deze handelingen kosten extra tijd en kunnen tot vertraging leiden. • <u>Het maken van pasfoto's</u>: het laten maken van pasfoto's door een professionele fotograaf kan leiden tot vertraging en bovendien extra kosten. Dit geldt voor beide werkwijzen. Anderzijds is de kwaliteit van pasfoto's hiermee wel verbeterd, waardoor het minder vaak voorkomt dat een aanvraag later in het proces vertraging oploopt als gevolg van foto's van slechte kwaliteit. In sommige gevallen worden de kosten van de professionele fotograaf doorberekend aan de gedetineerden. • <u>Problemen met apparatuur</u>: dit kost veel extra tijd en leidt in sommige gevallen zelfs tot een herhaalbezoek aan de PI. Dit probleem treedt op in beide werkwijzen, maar komt wel vaker voor bij de apparatuur in de nieuwe werkwijze. • <u>Handmatig invoeren aanvraag nieuwe werkwijze</u>: dit is foutgevoelig en kost extra tijd. Daarnaast moet de gehele aanvraag opnieuw als er, ondanks het vier-ogenprincipe, een fout is gemaakt. • <u>Invullen C3- en C7-formulieren</u>: de PI-gemeente ontvangt niet altijd terugkoppeling van de inschrijfgemeente of de aanvraag is verwerkt, waardoor het onduidelijk is of het C3-formulier (tijdig) is verwerkt. Daarnaast voelt het invullen van het C7-formulier als dubbel werk, omdat in het C3-formulier al wordt gemeld dat sprake is van een vermissing.

Figuur 11. Antwoorden deelvragen op hoofdlijnen

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Overall aanbeveling: continueren van de nieuwe werkwijze

Onze overall aanbeveling is om de nieuwe werkwijze te continueren.

De nieuwe mogelijkheid vergroot de kans voor een belangrijk deel van de gedetineerden zonder ID-bewijs dat ze de PI verlaten met een geldige ID-kaart. Het effect van de nieuwe werkwijze (en de reguliere werkwijze) kan nog verder worden vergroot door het wegnemen van knelpunten in het proces, daarmee het proces te versnellen en het bereik te vergroten. Een extra inspanning hierin is de moeite waard gezien het maatschappelijke belang van re-integratie van ex-gedetineerden.

Waarom is die geldige ID-kaart zo belangrijk voor een succesvolle re-integratie? Een geldige ID-kaart is noodzakelijk om invulling te geven aan andere basisvoorwaarden, zoals werk, inkomen of een woning. Je zou dus kunnen zeggen dat een geldige ID-kaart de basis vormt voor een succesvolle re-integratie in de maatschappij. Als je geen geldige ID-kaart hebt, kan je geen uitkering aanvragen (heb je geen inkomen).

We geven ook een aantal aanbevelingen ten behoeve van het oplossen van knelpunten die men ervaart ten aanzien van (de uitvoering van) de nieuwe werkwijze. Dit doen we op drie niveaus: het vergroten van het bereik van de nieuwe werkwijze, het verbeteren van de uitvoering en het bepalen van reële kosten.

Aanbeveling ten aanzien van het bereik van de werkwijze

Om het bereik van de procedure afgifte ID-kaarten aan gedetineerden voor zowel de reguliere als de nieuwe procedure te vergroten, doen we de volgende aanbevelingen:

1. Haal het moment waarop in de PI in kaart wordt gebracht of de gedetineerde beschikt over een geldig identiteitsbewijs naar voren. Hierdoor kan de procedure voor het aanvragen van een nieuwe ID-kaart, indien nodig, eerder opgestart worden.
2. Verhoog, waar nodig, de bezoekfrequentie van PI-gemeenten met een PI waar de detentieduur van de populatie relatief kort is en sprake is van een hoge doorstroom. Een randvoorwaarde hiervoor is wel dat de medewerkers burgerzaken over voldoende tijd en capaciteit beschikken.
3. Zet in op het terugdringen van de vertragende factoren die men ervaart in de procedure. Om de werkwijze (regulier en nieuw) optimaal te laten functioneren, is het cruciaal om de vertragende factoren waar mogelijk weg te nemen met focus op de factoren die de grootste impact hebben op het bereik van de werkwijze, zoals het maken van pasfoto's en de procedure als een gedetineerde niet staat ingeschreven in de BRP.
4. Voor gedetineerden waarbij de kosten van een ID-kaart een belemmering vormen, zijn verschillende betalingsregelingen beschikbaar. Het Bestuurlijk Akkoord Nazorg ex-gedetineerden noemt ook dat als de gedetineerde aantoonbaar niet over voldoende financiële middelen beschikt, er dan mogelijkheden zijn om het identiteitsbewijs tegen gereduceerd tarief of gratis te verstrekken. Overweeg de mogelijkheden nogmaals eenduidig onder de aandacht van PI's en PI-gemeenten te brengen.

Aanbevelingen ten aanzien van de uitvoering van de werkwijze

5. Investeer in een werkwijze waarbij PI-gemeenten handelingen in het nieuwe werkproces niet meer handmatig hoeven te doen. Dit verlaagt de drempel om de nieuwe werkwijze toe te passen. Wij bevelen dan ook aan om PI-gemeenten aan te laten sluiten op het RAP, zodat handmatige invoer niet langer nodig is. Bij voortzetting

van de nieuwe werkwijze, volgt de implementatie van het RAP bij PI-gemeenten met een geplande uitrol begin 2026.

6. Besteed aandacht aan de communicatie naar inschrijfgemeenten. Niet alle gemeenten lijken op de hoogte van de nieuwe werkwijze en sommige gemeenten accepteren de inzet van de PI-gemeente voor het verstrekken van een ID-kaart niet. Goede informatie over de nieuwe wet en werkwijze kunnen dit in de toekomst helpen voorkomen.

Aanbevelingen ten aanzien van monitoring

7. Verbeter de monitoring van het verstrekken van nieuwe identiteitsbewijzen aan gedetineerden. Op dit moment is het onbekend hoeveel gedetineerden over een geldig identiteitsbewijs beschikken en hoeveel gedetineerden tijdens hun detentie een nieuwe identiteitskaart verkrijgen. De laatste beschikbare cijfers van deze gegevens zijn verouderd en mogelijk vertekend. Alleen de cijfers van uitgaven van ID-kaarten volgens de nieuwe werkwijze waren recent en voldoende betrouwbaar. Om de effectiviteit adequaat te kunnen meten in het vervolg, is verbetering in de monitoring noodzakelijk. De mogelijkheden voor monitoring zijn wel aanwezig in Tulp. Hier kunnen PI-medewerkers in tabblad D&R 13 (MDO/Actielijst) aangeven of een gedetineerde een identiteitsbewijs heeft en in tabblad D&R 10 ORZ of een nieuwe ID-kaart is aangevraagd. Echter wordt dit nog onvoldoende geregistreerd, wat leidt tot een gebrek aan betrouwbare informatie. We adviseren dan ook de (discipline in en kwaliteit van) registratie aandacht te geven. De cijfers vanuit Tulp blijven daarentegen wel afhankelijk van handmatige registratie van de PI-medewerker, wat het risico op fouten en inconsistenties in stand houdt en de administratieve last verhoogt. Op lange termijn wordt idealiter dan ook toegewerkt naar geautomatiseerde registratie van deze gegevens.

8. Overweeg een nieuw evaluatiemoment in aansluiting op een verbeterde monitoring. Met input vanuit een verbeterde monitoring kan beter inzicht verkregen worden in de mate waarin de beoogde doelen worden bereikt en van welke knelpunten en verbeterpunten (nog) sprake is. Een nieuwe evaluatie op een later moment kan ook inzicht geven in hoe de nieuwe werkwijze functioneert en wat dit oplevert, nadat betrokken medewerkers van gemeenten en PI's over een langere periode ervaring hebben opgedaan met de nieuwe werkwijze.

A. Ontvangen gegevens

A.1 Ontvangen gegevens RvIG

PI	Gemeente	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec	Totaal
Almelo	Almelo	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	1	0	4
Alphen aan den Rijn	Alphen aan den Rijn	3	4	2	1	4	3	5	2	3	3	0	3	33
Arnhem	Arnhem	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2
DC Schiphol	Haarlemmermeer	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2
Den Haag (PPC/JCvSZ)	Den Haag	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	6
Dordrecht	Dordrecht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3
Grave	Land van Cuijk	1	0	1	0	4	2	0	1	2	3	0	4	18
Heerhugowaard	Dijk en Waard	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	4
Krimpen aan den IJssel	Krimpen aan den IJssel	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	4
Leeuwarden	Leeuwarden	1	0	1	0	2	0	2	0	4	5	0	4	19
Lelystad	Lelystad	0	0	0	1	1	2	0	0	2	1	1	0	8
Middelburg	Middelburg	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	3
Nieuwegein	Nieuwegein	1	0	0	4	0	2	0	0	3	0	3	1	14
Nieuwersluis	Stichtse Vecht	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Rotterdam	Rotterdam	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	4	5	13
Sittard	Sittard-Geleen	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3	4
Veenhuizen	Noordenveld	0	0	0	0	2	4	0	1	0	0	5	0	12
Vught	Vught	0	0	0	0	5	0	3	1	0	1	1	0	11
Zaanstad	Zaanstad	0	5	1	3	5	0	3	0	0	7	0	4	28
Zeist	Soest	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Zuid-Oost (Roermond)	Roermond	0	2	0	1	0	0	4	0	0	1	0	0	8
Zuid-Oost (Ter Peel)	Horst aan de Maas	2	2	1	0	0	0	0	3	3	2	3	0	16
Zutphen (Achterhoek)	Zutphen	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1	0	5
Zwolle	Zwolle	0	0	0	0	0	3	0	1	3	0	0	0	7
Totaal		8	15	9	12	28	19	17	15	22	33	23	26	227

Tabel 11. Aantal uitgegeven ID-kaarten aan gedetineerden die niet staan ingeschreven in de PI-gemeente per maand per PI/PI-gemeente in 2024 (Bron: RvIG)

A.2 Ontvangen gegevens DJI

PI	Gemeente	Aangevraagd	Andere gemeente
Almelo	Almelo	0	0
Alphen aan den Rijn	Alphen aan den Rijn	0	0
Arnhem	Arnhem	0	0
DC Schiphol	Haarlemmermeer	0	0
Den Haag (PPC/JCvSZ)	Den Haag	0	0
Dordrecht	Dordrecht	9	8
Grave	Land van Cuijk	0	0
Heerhugowaard	Dijk en Waard	0	0
Krimpen aan den IJssel	Krimpen aan den IJssel	1	1
Leeuwarden	Leeuwarden	3	3
Lelystad	Lelystad	0	0
Middelburg	Middelburg	0	0
Nieuwegein	Nieuwegein	1	1
Nieuwersluis	Stichtse Vecht	-	-
Rotterdam	Rotterdam	7	6
Sittard	Sittard-Geleen	0	0
Veenhuizen	Noordenveld	26	26
Vught	Vught	2	2
Zaanstad	Zaanstad	1	1
Zeist	Soest	3	3
Zuid-Oost (Roermond)	Roermond	1	1
Zuid-Oost (Ter Peel)	Horst aan de Maas	5	5
Zutphen (Achterhoek)	Zutphen	0	0
Zwolle	Zwolle	1	1
Totaal		60	58

Tabel 12. Aantal aangevraagd ID-kaarten op basis van registratie in Tulp (Tabblad D&R 10 ORZ) (Bron: DJI)