

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

Bij de uitvoering van de kabinetsvisie op effectievere gevangenisstraffen '*Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen*¹ wordt gewerkt langs het zogenaamde '*Veilige terugkeer-spoor*': de gevangenisstraf moet bijdragen aan een veilige terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving. Een van de maatregelen in dat kader is het versterken van de samenwerking tussen de penitentiaire inrichting (PI), de reclassering en de gemeente ten behoeve van een veilige terugkeer en een succesvolle re-integratie van gedetineerden. Ter versterking van deze samenwerking is op 1 juli 2019 het bestuurlijk akkoord '*Kansen bieden voor re-integratie*' gesloten tussen de Minister voor Rechtsbescherming, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en Reclassering Nederland. Kern is dat al tijdens de detentie de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie op orde worden gebracht: werk/inkomen, onderdak, zorg, schuldhulp en een identiteitsbewijs (ID-bewijs).

Eén van de knelpunten bij de re-integratie is dat veel gedetineerden (15% van de zogenaamde re-integratiekandidaten, ongeveer 5000-6000 personen)² zonder een geldig identiteitsdocument de PI verlaten, hetgeen hun succesvolle re-integratie en deelname aan de maatschappij belemmert.³ Dit terwijl een identiteitsdocument wel is vereist bij de aanvraag van een uitkering, bij de ondertekening van een huurcontract of bij indiensttreding bij een werkgever. Het is daarom belangrijk dat gedetineerden al tijdens detentie over een ID-bewijs kunnen beschikken.

Op dit moment is slechts de gemeente waar de gedetineerde in de basisregistratie personen (BRP) staat ingeschreven bevoegd de aanvragen voor Nederlandse identiteitskaarten (identiteitskaarten) in ontvangst te nemen en te verstrekken, terwijl het gros van de gedetineerden niet in de gemeente van inschrijving is gedetineerd. Dit vormt een belemmering voor gedetineerden om een identiteitskaart te verkrijgen. Het probleem is nog nijpender geworden nu vingerafdrukken op de identiteitskaart dienen te worden opgenomen.

Eind 2020 hebben het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens) besloten dit probleem samen aan te pakken en een nieuwe procedure voor de afgifte van identiteitskaarten aan deze doelgroep te introduceren. Deze houdt in dat de burgemeester van de gemeente waarin een PI is gevestigd, bevoegd wordt identiteitskaarten aan gedetineerden (in de PI in die gemeente) te verstrekken, ook al staat de gedetineerde in een andere gemeente ingeschreven.⁴ De nieuwe werkwijze vergt een aanpassing van de paspoortregelgeving (Paspoortbesluit en Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN)). De Minister voor Rechtsbescherming heeft de Tweede Kamer hierover geïnformeerd (juni 2021 en 2022).⁵ Doel is om alle gedetineerden die geen geldige identiteitskaart hebben, tijdens detentie van een identiteitskaart te voorzien.

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29279, nr. 439.

² "Zowel voor als na detentie heeft 15% van de re-integratiekandidaten geen geldig identiteitsbewijs. Dit aandeel is vrij constant door de jaren 2013-2016 heen en ook nauwelijks veranderd in vergelijking met eerdere metingen van de monitor nazorg" (Beerthuisen et al., 2015; Noordhuisen & Weijters, 2012; Weijters et al., 2018). WODC Cahier '*Monitor nazorg ex-gedetineerden - 6e meting*' 2020-19, p. 69.

³ WODC Cahier '*Monitor nazorg ex-gedetineerden - 6e meting*' 2020-19, p. 14, p.69.

⁴ Daarnaast blijft bevoegd de burgemeester van de gemeente waar de gedetineerde in de basisregistratie personen (BRP) staat ingeschreven. Een gedetineerde blijft immers ingeschreven in de BRP in de gemeente van zijn laatste woonplaats; hij dient bij die gemeente een identiteitskaart aan te vragen. Vanwege de verplichting tot opname van de vingerafdruk op de identiteitskaart vanaf 2 augustus 2021 is dit echter praktisch niet goed uitvoerbaar. Wijziging van de BRP-inschrijving (naar de PI-gemeente) is onderzocht maar niet goed mogelijk gebleken om resocialisatieredenen en vanwege tussentijdse overplaatsingen van gedetineerden gedurende de tenuitvoerlegging van hun sanctie.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 29 279, nr. 655, p. 9; Kamerstukken II 2021/22, 29 279/24 587, nr. 719, p. 9.

2. Wie zijn betrokken?

- Gedetineerden: personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in een PI plaatsvindt.⁶
- Uitgevende instanties: gemeenten met een PI worden aangewezen waarvan de burgemeesters de bevoegdheid krijgen om aangevraagde identiteitskaarten te verstrekken en uit te reiken aan gedetineerden - die geen ingezetene zijn van hun gemeente - in de PI din hun gemeente.
- Uitvoerende instanties: Partijen die het verstrekken van identiteitskaarten faciliteren (de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens) en ook partijen die gedetineerden begeleiden: de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en Reclassering Nederland.

3. Wat is het probleem?

Jaarlijks verlaten ongeveer 5000 gedetineerden een PI (als vermeld 15% van de re-integratiekandidaten) zonder een geldig identiteitsdocument.⁷ Dit terwijl het beschikken over een geldig iID-bewijs noodzakelijk is voor het verkrijgen van basisvoorwaarden zoals werk en inkomen, een uitkering, zorg, een schuldaanpak en huisvesting.⁸ Het niet kunnen beschikken over een ID-bewijs belemmert een effectieve re-integratie in de samenleving. J&V en BZK vinden het een gezamenlijke verantwoordelijkheid om hiervoor een oplossing te bieden op het terrein van de paspoortregelgeving, met betrekking tot identiteitskaarten.

Volgens de Paspoortwet⁹ dienen identiteitskaarten in persoon aangevraagd te worden bij de (burgemeester van de) gemeente waar de aanvrager als ingezetene in de BRP staat ingeschreven. Voor gedetineerden is dit een obstakel, omdat zij in het merendeel van de gevallen gedetineerd zijn in een andere gemeente dan de gemeente van hun BRP-inschrijving. De reguliere procedures maken het lastig voor de PI om de gedetineerde te ondersteunen in de aanvraag bij de gemeente van inschrijving (de zogenaamde bijhoudingsgemeente). Er zijn diverse praktische problemen, zoals het betalen van het document of het maken van pasfoto's (gezichtsfoto's). Gedetineerden krijgen uit veiligheidsoverwegingen vaak geen (begeleid) verlof om naar de eigen gemeente te reizen. Een belemmering is daarnaast dat er sinds 2 augustus 2021¹⁰, zoals bij paspoorten al gebruikelijk, ook bij de aanvraag van een identiteitskaart vingerafdrukken van de aanvrager opgenomen dienen te worden. Dat kan of aan de gemeentebalie, of als een gemeenteambtenaar van de bijhoudingsgemeente afreist naar de PI met een mobiel vingerafdrukopnameapparaat (hierna MVA) om de vingerafdrukken op te nemen. Dit zou echter betekenen dat ambtenaren van de 352 BRP-gemeenten met een MVA zouden moeten afreizen naar 24 PI's. Dit is niet goed uitvoerbaar gebleken.

4. Wat is het doel?

De voorgestelde wijziging van de PUN vloeit voort uit een wijziging van het Paspoortbesluit waarin burgemeesters van gemeenten met een PI een extra bevoegdheid krijgen om gedetineerden die geen ingezetene zijn van hun gemeente maar in de PI in die gemeente verblijven, van een identiteitskaart te voorzien. Het betreft beleid van J&V dat de resocialisatie van gedetineerden beoogt. Met het verkrijgen van een geldig identiteitsbewijs tijdens detentie, kan de resocialisatie van gedetineerden eerder worden ingezet m.b.t. o.a. werk, zorg en wonen. Ook de wijziging van de PUN vindt plaats op verzoek en in samenspraak met J&V.

In de conceptregeling worden de gemeenten met een PI aangewezen, waarvan de burgemeester de extra bevoegdheid krijgt. Daarnaast wordt met deze wijziging van de PUN voor gedetineerden de mogelijkheid gecreëerd om de vermissing, fraude met of inname van een reisdocument en/of identiteitskaart te melden in de gemeente waar betrokkene in de PI verblijft, maar geen ingezetene van die gemeente is. Gewoonlijk dient een ingezetene dit te melden bij de gemeente waarvan betrokkene ingezetene is. De wijzigingen van Paspoortbesluit en PUN treden op 1 september 2023 in werking.

⁶ Zie artikel 1 onder e van de Penitentiaire Beginselenwet.

⁷ Nota d.d. 20 april 2021 (2021-0000215882), p. 1.

⁸ WODC Cahier "Monitor nazorg ex-gedetineerden - 6e meting" 2020-19, p. 14.

⁹ Artikel 26 eerste lid onder a, jo tweede lid, van de Paspoortwet.

¹⁰ Stb. 2021, 351, in werking getreden op 2 augustus 2021 (Stb. 2021, 353).

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

In het belang van de samenleving en de gedetineerden wordt tijdens detentie gewerkt aan hun veilige terugkeer in de samenleving. Gedurende (de laatste fase van) de detentie is een geldig identiteitsbewijs een basisvoorwaarde voor een succesvolle re-integratie en het voorkomen van recidive. Jaarlijks verlaten ongeveer 5000 gedetineerden een PI zonder een geldig identiteitsbewijs en hebben daarmee geen adequate toegang tot werk, inkomen, huisvesting, een schuldaanpak of zorg. Dit is een onwenselijke situatie die overheidsinterventie rechtvaardigt.

6. Wat is het beste instrument?

Gekozen is voor de aanpassing van het Paspoortbesluit en de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 als passende oplossing.

De Paspoortwet biedt de mogelijkheid om in bijzondere gevallen bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur (het Paspoortbesluit) autoriteiten aan te wijzen voor het in ontvangst nemen van aanvragen en het verstrekken en uitreiken van identiteitskaarten.¹¹ Het aanvragen en verstrekken van identiteitskaarten aan gedetineerden kan worden aangemerkt als een 'bijzonder geval' waarvoor een voorziening in de rijksamvb kan worden getroffen.¹² De burgemeester van de gemeente waarin de PI is gevestigd wordt met de voorgestelde wijziging aanvullend bevoegd aanvragen voor identiteitskaarten in ontvangst te nemen en te verstrekken en uit te reiken aan gedetineerden (die geen BRP-inschrijving hebben in die gemeente) in de PI in die gemeente. Een identiteitskaart is voor het voorgestelde doel, namelijk bijdragen aan de succesvolle re-integratie van ex-gedetineerden, toereikend. Dat is de reden dat het verkrijgen van een paspoort niet wordt gefaciliteerd. De bevoegdheid van de burgemeester van de gemeente waar de gedetineerde in de BRP staat ingeschreven blijft uiteraard in stand.

Er is voor gekozen om gemeenten met een penitentiaire inrichting, waarvan de burgemeester de extra bevoegdheid krijgt, aan te wijzen in de PUN en niet in het Paspoortbesluit. Dit biedt de flexibiliteit om de aangewezen gemeenten met een PI sneller te kunnen wijzigen als daarvan sprake is.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

- Burgers (gedetineerden): Voor gedetineerden zal het mogelijk zijn om een identiteitskaart aan te vragen vanuit de PI, hetgeen het verkrijgen van o.m. werk en woning bevordert en zodoende hun re-integratie. Voor de gedetineerden gelden dezelfde leges voor een identiteitskaart als voor de ingezetenen van de gemeente met een PI. Ook kunnen deze gedetineerden vanuit de PI de vermissing, fraude met en inname van een reisdocument en/of identiteitskaart melden.

- Bedrijven: Geen

- Overheid (ministeries van J&V (DJI) en BZK, gemeenten): De gemeenten waar een PI is gevestigd zullen bij uitvoering van dit voorstel voor een kleine groep aanvragers (gedetineerden) per aanvraag extra uitvoeringshandelingen moeten verrichten. Het gaat dan om het opnemen van de aanvraag in de PI (in plaats van aan de gemeentebalie), inclusief het opnemen van de vingerafdrukken van betrokkene met een MVA, het uitreiken van de identiteitskaart in de PI aan de gedetineerde (twee momenten) en het doorgeven van de registratie van de verstrekte identiteitskaart aan de gemeente waar de gedetineerde in de BRP is ingeschreven (de bijhoudingsgemeente) zodat die de registratie ervan in de BRP kan

¹¹ Artikel 26 eerste lid, onder e, en vierde lid, en 40, eerste lid, onder e, en vierde lid, en 42, eerste en vijfde lid, van de Paspoortwet.

¹² In het Paspoortbesluit is reeds een voorziening getroffen voor bijzondere gevallen zoals personen die niet de BRP als ingezetenen zijn ingeschreven of personen die in de basisadministratie van Aruba, Curaçao of Sint Maarten zijn ingeschreven. De huidige artikelen 3.2 lid 1 en 4.2 lid 1 van het Paspoortbesluit bepalen dat een burgemeester bevoegd is aanvragen voor identiteitskaarten in ontvangst te nemen en te vertrekken van personen die *niet in de BRP als ingezetenen zijn ingeschreven*. Gedetineerden vallen hier niet onder. Zij staan namelijk wel ingeschreven in de BRP, maar veelal in een andere gemeente dan in de gemeente waar de PI gevestigd is. Een wijziging van het Paspoortbesluit is daarom noodzakelijk. Bovendien vereist dit een wijziging van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, waarin de PI-gemeenten worden aangewezen.

opnemen. De gemeenten zullen hiervoor per aangevraagde identiteitskaart een financiële compensatie ontvangen. Deze compensatie en de extra uitvoeringshandelingen van de PI-gemeenten, de kosten van de noodzakelijke apparatuur en andere bijkomende kosten, zullen voor de eerste twee jaren gelijkmatig bekostigd worden door de ministeries van J&V en BZK. Na twee jaar vindt een evaluatie plaats van de werkwijze in de praktijk. Op basis daarvan worden nadere afspraken gemaakt tussen J&V en BZK over de financiering. Het is niet de verwachting dat de bijhoudingsgemeente extra uitvoeringshandelingen zal moeten verrichten. Het bijhouden in de BRP van aan inwoners verstrekte reisdocumenten en identiteitskaarten is al de taak van de bijhoudingsgemeente.¹³

- Milieu: Dit voorstel voorkomt dat ambtenaren van 352 gemeenten genoodzaakt worden om aanvragen in 24 verschillende PI's op te nemen. Bovendien voorkomt het reisebewegingen vanuit de PI naar de bijhoudingsgemeente. Extra transport (en uitstoot) wordt hiermee voorkomen.

¹³ Artikel 2.35, derde lid Wet BRP.