STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 32979
6 oktober 2026

Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Reglement rijbewijzen ten behoeve van het aanwijzen van openbaarvervoerbedrijven waarvoor buitengewoon opsporingsambtenaren werkzaam zijn als rechtspersonen waaraan gegevens uit het rijbewijzenregister kunnen worden verstrekt [KetenID WGK027941]

Nader Rapport

8 september 2026
IENW/BSK-2026/133955
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Reglement rijbewijzen ten behoeve van het aanwijzen van openbaarvervoerbedrijven waarvoor buitengewoon opsporingsambtenaren werkzaam zijn als rechtspersonen waaraan gegevens uit het rijbewijzenregister kunnen worden verstrekt [KetenID WGK027941].

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 juni 2026, nr. 2026001174, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 augustus 2026, nr. W17.26.00146/IV, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Wel is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de bepaling over de inwerkingtreding aan te scherpen. Met de aanpassing loopt de inwerkingtreding in de pas met de technische voorbereiding en de eerder toegezegde datum van inwerkingtreding (1 oktober a.s.).

Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek u overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
V.P.G. Karremans.

Advies Raad van State

No. W17.26.00146/IV
's-Gravenhage, 19 augustus 2026

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 2 juni 2026, no.2026001174, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Reglement rijbewijzen ten behoeve van het aanwijzen van openbaarvervoerbedrijven waarvoor buitengewoon opsporingsambtenaren werkzaam zijn als rechtspersonen waaraan gegevens uit het rijbewijzenregister kunnen worden verstrekt, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

De vice-president van de Raad van State,
S. van Haersma Buma.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ..... tot wijziging van het Reglement rijbewijzen ten behoeve van het aanwijzen van openbaarvervoerbedrijven waarvoor buitengewoon opsporingsambtenaren werkzaam zijn als rechtspersonen waaraan gegevens uit het rijbewijzenregister kunnen worden verstrekt [KetenID WGK027941]

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

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 26 mei 2026, nr. IenW/BSK-2026/81890, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 127, vierde lid, van de Wegenverkeerswet 1994;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van [datum], nr. IenW/BSK-....., Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Aan artikel 156 van het Reglement rijbewijzen wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. vervoerders als bedoeld in artikel 1 van de Wet personenvervoer 2000 waarvoor buitengewoon opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering werkzaam zijn, ten behoeve van de identificatie van een staande gehouden persoon.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt inwerking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Reglement rijbewijzen om het mogelijk te maken dat buitengewoon opsporingsambtenaren die werkzaam zijn voor privaatrechtelijke openbaarvervoerbedrijven (hierna: ov-boa's) in bepaalde gevallen gegevens uit het rijbewijzenregister kunnen opvragen. Met de wijziging worden de openbaarvervoerbedrijven op grond van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: de wet) aangewezen als rechtspersonen aan wie ten behoeve van de identificatie van een staande gehouden persoon door een ov-boa gegevens kunnen worden verstrekt. In een met dit wijzigingsbesluit samenhangende wijziging van de Regeling verstrekking van gegevens uit het rijbewijzenregister is bepaald dat het gaat om inzage in de pasfoto van een staande gehouden persoon. In die regeling worden ook de voorwaarden gesteld voor verstrekking van de pasfoto door de Dienst Wegverkeer (hierna: RDW). Met inzage in de pasfoto uit het rijbewijzenregister krijgen deze ov-boa's een extra mogelijkheid om zelfstandig en op een betrouwbare manier de identiteit van meewerkende staande gehouden personen die geen identiteitsbewijs bij zich hebben vast te stellen. De ov-boa's hoeven dan minder vaak assistentie van de politie in te roepen. Hierdoor wordt het werk van deze boa's veiliger en de kwaliteit van de opsporing beter.

2. Aanleiding en doel van het besluit

2.1 Probleembeschrijving

Openbaarvervoerbedrijven, zoals NS en HTM, hebben ongeveer 1700 boa's[1] in dienst. De ov-boa is werkzaam bij een ov-bedrijf en is belast met de opsporing van strafbare feiten binnen het domein openbaar vervoer. Ov-boa's bewaken de veiligheid in en rond het openbaar vervoer en handhaven daarbij wet- en regelgeving, waaronder de Wet personenvervoer 2000 en artikelen van het Wetboek van Strafrecht. Zij treden onder meer op tegen zwartrijden, ordeverstoringen en overlast en vernielingen op stations en haltes en in trams, bussen en treinen. Zij spreken mensen zo nodig aan op hun gedrag. Indien noodzakelijk geven de ov-boa's een aanwijzing, leggen zij een boete op of houden zij personen aan. In vergelijking met andere boa-domeinen leggen ov-boa's veel boetes op. Dit komt doordat zij de Wet personenvervoer 2000 handhaven en het volgens die wet strafbaar is om te reizen zonder geldig vervoersbewijs, wat vaak voorkomt. Alleen al bij de NS deden in 2024 ongeveer 600 ov-boa's zo'n 75.000 geregistreerde staandehoudingen van reizigers, die resulteerden in een uitstel van betaling of een proces-verbaal.[2]

Boa's moeten de identiteit van een staande gehouden persoon vaststellen en hebben daarvoor de benodigde informatie nodig. Zonder identiteitsvaststelling is het voor de boa niet mogelijk om een waarschuwing te geven of om een boete op te leggen. Het vaststellen van de identiteit doet de boa door het uitvragen bij de verdachte van een aantal persoonsgegevens (naam, adres, woonplaats, geboorteplaats en geboortedatum) gecombineerd met een onderzoek van diens identiteitsbewijs.[3] Dat houdt in: het vergelijken van de foto op het identiteitsbewijs met de persoon die het identiteitsbewijs aanbiedt en het vergelijken van de gegevens op het identiteitsbewijs met de gegevens die door de betrokken persoon zijn opgegeven. Het moet hierbij gaan om één van de in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht genoemde identiteitsbewijzen, zoals het paspoort of het rijbewijs.

Een juiste identiteitsvaststelling bij staandehouding is van groot belang voor de verdere afhandeling van strafbare feiten in de gehele strafrechtsketen. Nu worden veel processen-verbaal afgekeurd vanwege een onjuiste identiteitsvaststelling. In 2024 bevatte 32% van de door het Openbaar Ministerie (hierna: OM) beoordeelde processen-verbaal onvolkomenheden met als gevolg dat zij door het OM retour moesten worden gezonden aan de politie, andere organisaties met een opsporingstaak of boa's.[4] Eén van de redenen die wordt genoemd bij retourzending door het OM is een onjuiste identiteitsvaststelling van de verdachte.

Het gebeurt regelmatig dat een staande gehouden persoon geen identiteitsbewijs bij zich heeft. De boa kan dan proberen op een andere manier de identiteit vast te stellen. Zo kan het identiteitsbewijs gebracht worden of kan de boa via atypische verifieerbare vragen en het onderzoeken van andere middelen proberen de identiteit vast te stellen. De staande gehouden persoon krijgt daarbij vragen over persoonlijke omstandigheden die alleen hij of zij plausibel kan beantwoorden, zoals eerdere

[1] Gegevens ontvangen van Justis, peildatum 2025.
[2] Informatie ontvangen van NS op 25 november 2025.
[3] Artikel 27a van het Wetboek van Strafvordering.
[4] Antwoorden Kamervragen over het bericht 'Steeds meer fouten in processen-verbaal, jaarlijks tienduizenden overtreders vrijuit', 22 september 2025.

verblijfsadressen of de naam, geboorteplaats en/of geboortedatum van familieleden, waarna de antwoorden worden gecontroleerd in de beschikbare systemen. Dit kan gecombineerd worden met bijvoorbeeld gegevens van een bankpas, lidmaatschapspas of schoolpas. Dit blijkt in de praktijk vaak geen oplossing te geven (zie ook paragraaf 2.3 hieronder).

Als de boa de identiteit niet zelf kan vaststellen moet de politie worden ingeschakeld om ter plekke het gezichtsprofiel van de overtreder te vergelijken met een (pas)foto uit een van de registers waartoe de politie toegang heeft, waaronder het rijbewijzenregister. Dit gebeurt dagelijks in heel Nederland. Zo deed NS in 2024 tussen 16.000 en 17.000 assistentieverzoeken aan de politie.[5] In bijna 7000 van de assistentieverzoeken betrof het assistentie bij de identiteitsvaststelling.

Deze afhankelijkheid van de politie leidt tot inefficiëntie en extra belasting van de politiecapaciteit. In de praktijk kiezen ov-boa's er regelmatig voor om geen boete op te leggen en zich te beperken tot een waarschuwing, omdat de wachttijd op de politie anders te groot is. De gemiddelde wachttijd bedraagt ongeveer 30 minuten, met uitschieters tot meer dan een uur. In die periode moet de ov-boa samen met de betrokkene ter plaatse blijven. Dit langdurig wachten wordt door zowel boa's als burgers als disproportioneel ervaren en vergroot de kans op agressie of escalatie. Uit een steekproef[6] onder meldingen van agressie tegen boa's van de NS bleek dat circa 25% gerelateerd was aan identiteitsvaststelling en dus mogelijk voorkomen had kunnen worden als de boa's zelfstandig de identiteit hadden kunnen vaststellen. Bovendien is in onder meer Amsterdam afgesproken dat de politie in beginsel niet meer ter plaatse komt voor assistentie bij identiteitsvaststelling.[7] De politie helpt dan alleen tijdens gezamenlijke acties op stations wanneer een politiekoppel reeds aanwezig is. Als de politie niet ter plaatse komt, heeft de ov-boa geen andere opties dan de betrokkene te laten gaan of hem mee te nemen naar het politiebureau voor nader onderzoek. Voor lichtere vergrijpen is dit niet proportioneel en bovendien zeer capaciteitsintensief.

Het hiervoor geschetste knelpunt speelt niet alleen in domein IV (Openbaar vervoer), maar doet zich in vergelijkbare vorm ook voor in domein I (Openbare ruimte) en domein II (Milieu, welzijn en infrastructuur). De boa's in domein I zijn werkzaam bij gemeenten en belast met de opsporing van strafbare feiten in de openbare ruimte. Het gaat onder meer om de handhaving van de algemene plaatselijke verordening (APV), verkeers- en parkeerovertredingen, afvalproblematiek, overtredingen op het water en overlast door personen. Binnen domein II gaat het om een relatief klein deel van de boa's en zijn het de zogenoemde 'groene boa's' die tegen voornoemde problemen met identificatie aanlopen. Groene boa's zijn veelal werkzaam als boswachter in de buitengebieden en in dienst van onder andere gemeenten en van publieke of private natuurbeheerorganisaties. Zij houden toezicht op natuur- en milieuwetgeving, zoals delen van de Omgevingswet op het gebied van flora, fauna en natuurbescherming, de Wet Milieubeheer en de Visserijwet. Deze boa's lopen aan tegen dezelfde knelpunten bij de identiteitsvaststelling en moeten in de praktijk ook vaak de politie inschakelen om de identiteit vast te stellen. In 2026 is daarom voor boa's, werkzaam in de domeinen I en II, inzage in de pasfoto uit het rijbewijzenregister gerealiseerd.[8]

Voor de ov-boa's vormen de beperkte mogelijkheden tot identiteitsvaststelling al jarenlang een knelpunt in de uitvoering van hun taak. Openbaarvervoerbedrijven hebben herhaaldelijk benadrukt dat inzage in de pasfoto uit het rijbewijzenregister het knelpunt bij de identiteitsvaststelling deels kan wegnemen. De NS en andere openbaarvervoerbedrijven hebben sinds 2022 verschillende oproepen gedaan om meer maatregelen te nemen voor de veiligheid van hun boa's. In januari 2025 heeft de brancheverenging van ov-bedrijven (OV-NL) opgeroepen om de bevoegdheden van ov-boa's uit te breiden, waarbij de toegang tot het rijbewijzenregister als een van de maatregelen wordt genoemd.[9] Binnen het geheel van instrumenten zien ov-bedrijven toegang tot het rijbewijzenregister als een belangrijk middel voor een effectieve, efficiënte, proportionele en professionele taakuitvoering. Een staandehouding is een dwangmiddel en daarmee voor de betrokkene een ongewenste situatie. De boa moet deze situatie daarom zo kort mogelijk laten duren en zo professioneel mogelijk afhandelen. Het rijbewijzenregister is in dit kader een belangrijk en relevant register ten behoeve van de identiteitsvaststelling vanwege de pasfoto's die hierin staan. Het vergelijken van de staande gehouden persoon met een pasfoto is, bij het ontbreken van een wettig identiteitsbewijs, een juridisch solide wijze om de identiteit vast te stellen.

---

5 Informatie ontvangen van de NS op 25 november 2025.
6 Idem.
7 Informatie ontvangen van de gemeente Amsterdam op 4 december 2025.
8 Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 23 maart 2026, nr. IENW/BSK-2026/49881, tot wijziging van de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister in verband met het verstrekken van de pasfoto uit het rijbewijzenregister ten behoeve van buitengewoon opsporingsambtenaren, werkzaam voor overheidsorganen in de domeinen I en II, voor de identificatie van staande gehouden personen [KetenID WGK013835]; Stcrt. 2026, 11880.
9 Brief van 10 januari 2025 OV-NL aan de Tweede Kamer 'Laat OV-boa's eenvoudiger zelfstandig ID-controles uitvoeren', aanbiedingsbrief bij rapport 'Handhaven in het openbaar vervoer'.

Door inzage in de pasfoto kunnen ov-boa's vaker zelfstandig en op een snelle en betrouwbare manier de identiteit van een staande gehouden persoon vaststellen. Dit draagt bij aan een efficiëntere en effectievere handhaving, vermindert de afhankelijkheid van politiecapaciteit, verkleint het risico op agressie en vergroot de veiligheid van zowel boa's als burgers. Bovendien maakt het de uitvoering van de handhaving meer proportioneel en geloofwaardig, doordat onnodig langdurig wachten of het laten gaan van overtreders wordt voorkomen.

2.2 Moties en toezeggingen aan de Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft de regering opgeroepen om een effectieve en zelfstandige identiteitscontrole door boa's zo snel mogelijk te realiseren.[10] In 2022 heeft de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid in een Kamerbrief[11] aangegeven dat de toegang tot de pasfoto in het rijbewijzenregister voor boa's zou worden geregeld, zodat zij op dezelfde wijze als de politie de identiteit van een staande gehouden persoon kunnen vaststellen. In een Kamerbrief van 27 november 2024 hebben de Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat[12] het grote belang hiervan opnieuw benadrukt.

2.3. Onderzoek naar omvang probleem

Met een steekproef van het OM en een onderzoek van het gedragsteam van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: gedragsteam JenV) zijn de ervaren knelpunten in de domeinen I, II en IV in de loop van 2025 preciezer in kaart gebracht.

Steekproef OM

Om meer inzicht te krijgen in de huidige praktijk van identiteitsvaststelling door politie en boa's, heeft het OM in het voorjaar van 2025 een steekproef uitgevoerd op circa 2.000 processen-verbaal in feitgecodeerde strafzaken die bij het OM zijn aangeleverd.[13] Dit waren processen-verbaal van zowel politieagenten als boa's. De processen-verbaal van de boa's waren veelal opgesteld door boa's uit de domeinen I en IV.[14] Uit de resultaten blijkt dat in 69% van de gevallen de identiteit werd vastgesteld aan de hand van een wettig identiteitsbewijs, zoals een identiteitskaart (42%), rijbewijs (39%) of paspoort (12%). Het rijbewijs is daarmee een veelgebruikt document. In de overige 31% van de gevallen moest de identiteit op een andere wijze worden vastgesteld. Dit is het deel van de praktijk waar de grootste knelpunten zichtbaar zijn.

Wanneer de identiteit niet kan worden vastgesteld op basis van een identiteitsbewijs en de identiteit van de overtreder evenmin ambtshalve bekend is, blijkt uit de processen-verbaal van boa's dat in de helft van deze gevallen (50%) de politie moet worden ingeschakeld om alsnog de identiteit vast te stellen. De uitkomsten van de processen-verbaal van politieagenten laten zien dat toegang tot digitale bronnen belangrijk is bij identiteitsvaststelling zonder wettig identiteitsbewijs. De politie raadpleegt in circa 38% van deze gevallen digitale registers zoals de Strafrechtketen database (hierna: SKDB), het rijbewijzenregister en de Basisvoorziening Vreemdelingen (hierna: BVV). Daarnaast wordt in 18% van deze gevallen door de politie gebruik gemaakt van een ID-zuil op het politiebureau waarbij eveneens digitale registers worden bevraagd. In totaal maakt de politie dus in circa 56% van de gevallen gebruik van bronnen die voor boa's niet beschikbaar zijn.

Een andere methode die de politie toepast is het stellen van atypische, verifieerbare vragen (32%). De overtreder krijgt daarbij vragen over persoonlijke omstandigheden die alleen hij of zij plausibel kan beantwoorden, waarna de antwoorden in de systemen worden gecontroleerd. Zoals in paragraaf 2.1 genoemd, passen boa's deze methode ook toe, maar veel minder vaak (14%). Het is aannemelijk dat dit komt door de beperktere toegang tot de databronnen dan die voor de politie beschikbaar zijn.

Onderzoek gedragsteam JenV

Het gedragsteam JenV heeft in de zomer en het najaar van 2025 een enquête uitgezet over de bevoegdheden en instrumenten van boa's. Het onderzoek had als doel inzicht te krijgen in de situaties die boa's dagelijks meemaken waarin huidige bevoegdheden en middelen niet voldoende zijn om hun werkzaamheden goed uit te voeren. De enquête was breed verspreid onder boa's werkzaam in alle

[10] Kamerstukken II 2021/2022, 29 628, nr. 1091; Kamerstukken II 2023/2024, 23 645, nr. 822; Kamerstukken II 2024/2025, 29 984, nr. 1214.
[11] Kamerstukken II 2021/2022, 29 628, nr. 1099.
[12] Kamerstukken II 2024/2025, 28 642, nr. 112.
[13] Memo 'Steekproef identiteitsvaststelling' van het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie, gestuurd aan het Ministerie van JenV op 28 mei 2025.
[14] Het overgrote deel van strafbare feiten geconstateerd door boa's betreffen overtredingen van de APV en overtredingen in het openbaar vervoer.

domeinen, maar de meeste boa's die de enquête hebben ingevuld, zijn werkzaam in domein I, II en IV. Ongeveer 1.200 boa's hebben de vragen over bevoegdheden en instrumenten ten aanzien van identiteitsvaststelling ingevuld.

Uit de resultaten[15] komt naar voren dat 42% van de boa's dagelijks en 31% van de boa's wekelijks ermee te maken heeft dat zij de identiteit van een staande gehouden persoon niet zelfstandig kunnen vaststellen. De meeste boa's ervaren dat situaties waarin de identiteit niet zelfstandig kan worden vastgesteld soms (50%) of vaak (29% procent) escaleren. De meeste boa's schakelen altijd (32% procent) of vaak (32% procent) de politie in als zij de identiteit niet zelfstandig kunnen vaststellen. Boa's geven aan vooral toegang nodig te hebben tot registers of systemen en foto's ter herkenning om iemands identiteit te kunnen vaststellen.

De steekproef en het onderzoek van het gedragsteam JenV onderstrepen dat boa's nu onvoldoende toegerust zijn om zelfstandig de identiteit vast te stellen en in situaties zonder identiteitsbewijs vaak beperkt zijn in hun mogelijkheden. Zelfstandige toegang tot digitale bronnen zoals het rijbewijzenregister zou hen in meer gevallen in staat stellen zorgvuldig en effectief tot identiteitsvaststelling te komen.

2.4 Geschiktheid van het rijbewijzenregister

Uitgangspunt is dat de boa de voor zijn taakuitvoering benodigde gegevens zo veel mogelijk zelfstandig moet kunnen verkrijgen en gebruiken. Er zijn en worden in dit kader al concrete stappen gezet. Zo is het al mogelijk gemaakt dat de ov-boa's (via een bevoegdheid van hun werkgever) de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) kunnen raadplegen.[16] Dit register bevat persoonsgegevens van burgers, maar geen pasfoto's. Boa's werkzaam bij ov-bedrijven kunnen in de BRP het burgerservicenummer (hierna: BSN) en de geboortedatum van een staande gehouden persoon opvragen. De BRP is een belangrijk hulpmiddel bij het vaststellen van iemands identiteit door de algemene persoonsinformatie die via het register beschikbaar is. Voor een juridisch solide identificatie is echter toegang tot een aanvullende bron waarin wel pasfoto's staan nodig.

Het rijbewijzenregister is een belangrijk en relevant register ten behoeve van de identiteitsvaststelling vanwege de pasfoto's die hierin staan. Het OM heeft aangegeven dat een pasfoto belangrijk is voor een juiste identiteitsvaststelling. Het vergelijken van de staande gehouden persoon met een pasfoto is, bij het ontbreken van een wettig identiteitsbewijs, een juridisch solide wijze om de identiteit vast te stellen. Er zijn echter weinig registers met pasfoto's. Het rijbewijzenregister is een van deze registers en wordt door de politie veelvuldig gebruikt bij de identiteitsvaststelling.

Met het inzien van de pasfoto uit het rijbewijzenregister kan de opsporingsambtenaar (politie of boa) de facto hetzelfde doen als wanneer die identiteitsgegevens geverifieerd worden aan de hand van het rijbewijs dat de betrokkene bij zich zou hebben. Het rijbewijs heeft, naast het registreren van de rijbevoegdheid van een persoon, de functie gekregen van een identificatiedocument zoals bedoeld in artikel 1, vierde lid, van de Wet op de identificatieplicht. De boa kan dus het rijbewijs gebruiken voor de identiteitsvaststelling ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. Personen die een rijbewijs aanvragen kunnen weten dat de gegevens, die ze daarvoor afgeven aan de gemeente, niet alleen worden gebruikt voor het verkrijgen van een rijbevoegdheid maar ook kunnen worden gebruikt ten behoeve van identificatie. Deze wijze van identiteitsvaststelling, waarbij een digitale bron met pasfoto's wordt geraadpleegd, komt qua betrouwbaarheid het meest dichtbij de identiteitsvaststelling aan de hand van een fysiek identiteitsbewijs. De gegevens in de digitale bron zijn immers door de overheid geregistreerd en geverifieerd.

Het gebruik van de pasfoto uit het rijbewijzenregister om de identiteit vast te stellen is alleen inzetbaar als de betrokken persoon meewerkt en andere methoden zoals het construeren van de identiteit door het stellen van controlevragen of het laten brengen van een identiteitsbewijs niet mogelijk of redelijkerwijs niet werkbaar is. Dit wordt opgenomen in de werkinstructies van de boa's.

Identiteitsvaststelling via het rijbewijzenregister zal niet voor elke situatie uitkomst bieden, aangezien er ook personen zijn (naar schatting 18% van de bevolking vanaf 18 jaar) die niet beschikken over een rijbewijs. Ov-boa's hebben regelmatig met groepen van personen te maken die geen rijbewijs hebben en gebruikmaken van het openbaar vervoer. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan dak- en

[15] Onderzoek 'Middelen en bevoegdheden van boa's in de dagelijkse praktijk' van het Gedragsteam van het Ministerie van JenV, 16 oktober 2025.

[16] Besluit van 18 december 2020 tot wijziging van het Besluit basisregistratie personen in verband met het aanwijzen van de werkzaamheden van een werkgever zijnde een privaatrechtelijke rechtspersoon van buitengewoon opsporingsambtenaren en van de werkzaamheden van de gezaghebber van een openbaar lichaam als door derden verrichte werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang (Stb. 2021, 7).

thuisloze personen, jongeren onder 16 jaar, arbeidsmigranten en asielzoekers.

Dit betekent echter niet dat rijbewijzen in het OV niet worden gebruikt voor de identificatie. Elke dag reizen meer dan een miljoen Nederlanders met de trein, bus, tram of metro en ruim 12 miljoen Nederlanders staan geregistreerd in het rijbewijzenregister. NS en de gemeente Amsterdam (waar eveneens ov-boa's werkzaam zijn) geven aan dat het rijbewijs in de praktijk relatief vaak als identificatiemiddel wordt getoond.[17] Vergelijkbaar met de uitkomst van de OM-steekproef blijkt bij het opleggen van boetes dat het rijbewijs, na de identiteitskaart, het meest getoonde identificatiemiddel is. Uit de ervaring van gezamenlijke acties met ketenpartners in Amsterdam, waarbij grote aantallen staandehoudingen en identiteitscontroles plaatsvinden, blijkt ook dat daar geregeld personen tussen zitten die in het rijbewijzenregister zijn opgenomen.

De inzage in de pasfoto uit het rijbewijzenregister geeft boa's dus een belangrijk aanvullend instrument dat in een significant deel van de gevallen uitkomst biedt. Deze oplossing werkt direct in de praktijk voor een probleem dat, gezien het grote aantal staandehoudingen door ov-boa's, groot en urgent is. Bovendien is het één van de meest haalbare oplossingen.

2.5 Overwogen andere methoden

De toegang tot het rijbewijzenregister is niet de oplossing voor alle situaties. In dit kader is overwogen of alternatieve of aanvullende methoden hetzelfde doel (zelfstandige identiteitsvaststelling) kunnen dienen. Daarbij is gekeken naar (1) ontsluiting van andere registers ten behoeve van de identiteitsvaststelling, (2) het toevoegen van pasfoto's aan bestaande registers, (3) het gebruikmaken van digitale identiteitsbewijzen en (4) toegang tot foto's door systemen van politie en boa op elkaar aan te laten sluiten.

Ad (1) Ontsluiting van foto's uit andere registers naast de pasfoto uit het rijbewijzenregister

Naast het rijbewijzenregister bevatten ook de SKDB en de BVV pasfoto's. In de SKDB worden de administratieve persoonsgegevens van een justitiabele opgeslagen onder een uniek strafrechtketennummer. De administratieve gegevens worden aangevuld met gegevens over hoe de identificatie heeft plaatsgevonden, zoals documentgegevens. Verder zijn foto's en aliassen te raadplegen in de SKDB. Het is voor de boa op dit moment niet mogelijk om de SKDB te raadplegen ten behoeve van de uitvoering van zijn taak. Door het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Justitiële Informatiedienst is in 2025 een verkenning gestart naar de mogelijkheid voor het verlenen van toegang aan boa's tot (bepaalde) informatie uit de SKDB. Momenteel worden juridische en technische vraagstukken verder uitgewerkt. De BVV is het centrale informatiesysteem in de vreemdelingenketen en bevat basisgegevens, waaronder pasfoto's, van vreemdelingen in Nederland. Boa's hebben geen toegang tot gegevens uit dit register. In de afgelopen periode is door het Ministerie van Justitie en Veiligheid in afstemming met het Ministerie van Asiel en Migratie onderzoek gedaan naar de wenselijkheid en mogelijkheid om de BVV toegankelijk te maken voor boa's. Een wetswijziging om de toegang voor de BVV voor boa's te realiseren wordt nu uitgewerkt, maar zal niet binnen afzienbare tijd gerealiseerd zijn.

Toegang voor boa's tot foto's uit deze registers zou evenals de toegang tot de foto uit het rijbewijzenregister een aanvullende informatiebron kunnen zijn in het streven om boa's zo veel mogelijk toe te rusten voor het zelfstandig identificeren van personen. De SKDB en de BVV omvatten niet alle personen die opgenomen zijn in het rijbewijzenregister. Daarom is toegang tot deze registers geen alternatief voor de raadpleging van het rijbewijzenregister.

Ad (2) Toevoegen van pasfoto's aan bestaande registers

Er zijn verschillende centrale registers, zoals de BRP, het Register Niet-Ingezetenen (RNI) en het Basisregister Reisdocumenten (BR). Deze registers bevatten geen pasfoto's (BRP en RNI) of deze zijn niet centraal opgeslagen (BR). Momenteel zijn er geen plannen om een dergelijk centraal register met pasfoto's op te richten. Het implementeren van een centraal register voor pasfoto's zou in verhouding tot de beoogde verbetering in identiteitsvaststelling tevens niet proportioneel zijn, gezien de potentiële privacy-inbreuken en de gevoeligheid van de betrokken gegevens.[18]

[17] Informatie ontvangen van NS op 25 november 2025 en gemeente Amsterdam op 4 december 2025.
[18] Zie onder andere het advies van de AP van 5 december 2022 het concept voor Wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van een centrale voorziening voor de verwerking van de gezichtsopname, handtekening en vingerafdrukken (kenmerk z2022-5161).

Ad (3) Digitale applicaties: ID-wallet/eIDAS, voertuigapp en iDIN

De ID-wallet is een digitale applicatie waarmee burgers hun persoonsgegevens en overige bewijzen over zichzelf kunnen opslaan en gebruiken. Naar verwachting kunnen Nederlanders vanaf eind 2026 beschikken over een erkende ID-wallet onder de herziene eIDAS-verordening. Deze wallet stelt gebruikers in staat zich digitaal te identificeren en gegevens te delen, wat de identiteitsvaststelling door boa's makkelijker kan maken. Wanneer deze mogelijkheid beschikbaar komt en een staande gehouden persoon zich daarmee kan en wil identificeren, zal een boa daar gebruik van kunnen maken zonder een beroep te hoeven doen op de pasfoto uit het rijbewijzenregister. Het gebruik van de ID-wallet zal echter niet verplicht worden gesteld, waardoor deze geen volledig alternatief is voor de toegang tot de foto uit het rijbewijzenregister.

In het licht van bovengenoemde ontwikkelingen werkt de RDW aan de ontwikkeling van een digitaal rijbewijs. Vooruitlopend hierop zijn de rijbewijsgegevens ook op te vragen in de in ontwikkeling zijnde RDW-voertuigapp. De app is nog niet voor alle mobiele telefoons beschikbaar en is, evenals het gebruik van de ID-wallet, niet verplicht. Ook deze ontwikkeling is dus geen afdoende alternatief voor de toegang tot de foto uit het rijbewijzenregister.

iDIN is een digitale identificatiedienst van banken. Voor het identificeren met iDIN logt de burger in met de inlogmethode van de bank via internetbankieren of de mobielbankieren-app van de bank. Via inloggen met iDIN kan een staande gehouden persoon inderdaad aantonen dat hij is wie hij zegt te zijn. iDIN geeft toegang tot algemene informatie, maar bevat geen pasfoto. Daarnaast wordt iDIN niet door alle banken ondersteund. iDIN wordt wel gezien als een betrouwbare bron. iDIN wordt derhalve gezien als een ondersteunend middel bij de vaststelling van iemands identiteit.

Ad (4) Toegang tot foto's door systemen van politie en boa op elkaar aan te sluiten

De politie heeft – voor de uitvoering van de politietaak – reeds toegang tot verschillende registers met pasfoto's, zoals het rijbewijzenregister, de BVV en de SKDB. Onderzocht is of deze gegevens door de politie op afstand digitaal beschikbaar gesteld kunnen worden aan boa's. De juridische basis voor een dergelijke samenwerking is echter als onvoldoende solide beoordeeld. Het uitgangspunt is dat de boa de voor zijn taakuitvoering benodigde gegevens zoveel mogelijk zelfstandig moet kunnen bevragen en gebruiken.

Conclusie

Concluderend zijn er momenteel geen minder ingrijpende methoden voor de identiteitsvaststelling die een volledig alternatief bieden voor de inzage in de pasfoto uit het rijbewijzenregister. Wel komen er in de toekomst (mogelijk) methoden beschikbaar die een aanvulling zijn op de identificatie met behulp van het rijbewijzenregister.

2.6 Caribisch Nederland

Dit besluit ziet niet op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, omdat de Wegenverkeerswet 1994 daar niet van toepassing is. De problematiek is specifiek voor de situatie in Europees Nederland.

3. Wettelijk kader

3.1. Wegenverkeerswet en daarop gebaseerde regelgeving

Dit besluit maakt het – in samenhang met de wijziging van de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister – mogelijk dat ov-boa's de pasfoto uit het rijbewijzenregister kunnen inzien.

De Wegenverkeerswet 1994 (hierna: Wvw) bevat in artikel 126 de wettelijke grondslag voor het door de RDW te houden rijbewijzenregister. Het rijbewijzenregister bevat de gegevens van alle rijbewijshouders in Nederland. Dit register omvat onder andere de pasfoto, het BSN en informatie over rijvaardigheid. De RDW is beheerder van het rijbewijzenregister en is verantwoordelijk voor het verstrekken van gegevens uit dat register aan degenen die daaruit op grond van de Wvw gegevens mogen ontvangen. In het rijbewijzenregister worden voor verschillende doeleinden 'gegevens, waaronder mede begrepen persoonsgegevens, bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard' verwerkt. Een van deze doeleinden is het ter beschikking stellen van gegevens aan andere personen of instanties dan overheidsorganen in de zin van de Wvw, voor zover zij deze gegevens nodig hebben voor de uitoefening van hun taak.[19] Welke personen en

[19] Art. 126, tweede lid, onderdeel d, Wvw.

instanties het concreet betreft, is op grond van artikel 127, vierde lid, Wvw bepaald in artikel 156 van het Reglement rijbewijzen. Het artikel noemt het Verbond van Verzekeraars, advocaten en onderzoeks- en onderwijsinstellingen. Onderhavig wijzigingsbesluit voegt aan artikel 156 een onderdeel toe waarmee ov-bedrijven waarvoor boa's werkzaam zijn, zijn aangewezen als (rechts)personen waaraan gegevens uit het rijbewijzenregister kunnen worden verstrekt in het geval dat nodig is voor de identificatie van een staande gehouden persoon (zie artikel I van onderhavig besluit).

De verstrekking van de gegevens uit het rijbewijzenregister aan de particuliere werkgever van de ov-boa en de daaropvolgende verstrekking van die gegevens aan de boa die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn[20] dienen noodzakelijk te zijn ten behoeve van de opsporingstaken van die boa's zoals bedoeld in artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering. Door de aanwijzing van de ov-bedrijven en niet van de individuele boa's wordt aangesloten bij (1) de praktijk van boa's werkzaam voor publieke werkgevers waar gegevensverstrekking op grond van de Wvw aan de werkgever als overheidsorgaan plaatsvindt, en (2) de strafrechtelijke opsporingsketen waarin de verwerkingsverantwoordelijkheid voor de gegevensverwerking door een boa, vanwege de beheersmatige en hiërarchische zeggenschap, bij diens werkgever is belegd. Dit betekent dat de noodzakelijke gegevens uit het rijbewijzenregister worden verstrekt aan de geautoriseerde werkgever.

Voor overheidsorganen waarvoor boa's werkzaam zijn, is een aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur niet nodig. Uit artikel 127, eerste lid, Wvw volgt al dat gegevens uit het rijbewijzenregister (in beginsel) aan die organen kunnen worden verstrekt.

Deze aanwijzing van overheidsorganen in artikel 127, eerste lid, of van ov-bedrijven op grond van artikel 127, vierde lid, maakt het op zichzelf nog niet mogelijk om persoonsgegevens uit het rijbewijzenregister op te vragen. Voordat dat mogelijk is, moeten op grond van artikel 127, zevende lid, Wvw bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld met betrekking tot de te verstrekken gegevens en de wijze van verstrekking van die gegevens. Daarbij kunnen voorwaarden worden verbonden aan de verstrekking van die gegevens. De Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister (hierna: Regeling) bepaalt dat de verstrekking van gegevens uitsluitend plaatsvindt overeenkomstig de in paragraaf 3 van die regeling opgenomen bepalingen.[21] Zonder nadere uitwerking van de te verstrekken gegevens en voorwaarden kunnen door de RDW dus geen persoonsgegevens worden verstrekt aan overheidsorganen of ov-bedrijven.

In een aparte wijziging van de Regeling zijn reeds de voorwaarden voor het inzien van de pasfoto uit het rijbewijzenregister door boa's in de domeinen I en II, die werkzaam zijn voor overheidsorganen, opgenomen. Parallel aan de totstandkoming van onderhavig wijzigingsbesluit is een volgende wijziging van de Regeling voorbereid die tegelijkertijd met dit wijzigingsbesluit in werking treedt.[22] Die wijzigingsregeling specificeert welke gegevens onder welke voorwaarden aan zowel publieke als privaatrechtelijke werkgevers van boa's in domein IV worden verstrekt. De voorwaarden zijn identiek aan de voorwaarden die reeds voor boa's in de domeinen I en II zijn gesteld in de Regeling.

In de Regeling wordt ten aanzien van de toegang tot de pasfoto uit het rijbewijzenregister voor boa's onder meer het volgende geregeld:
- dat het gaat om de verstrekking van de pasfoto van een staande gehouden persoon;
- dat verstrekking alleen plaatsvindt voor zover de identiteit niet op een andere manier kan worden vastgesteld;
- dat verstrekking van de pasfoto alleen plaatsvindt na opgave van het BSN en de geboortedatum van de overtreder;
- dat de pasfoto door de verstrekker slechts kortstondig digitaal beschikbaar wordt gemaakt voor de boa; en
- dat de boa, boa-werkgever of ingeschakelde derden de pasfoto op geen enkele manier mogen opslaan.

3.2. Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar, Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar en Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar

Boa's worden door de Minister van Justitie en Veiligheid bij wijze van een akte ex artikel 142 Wetboek van Strafvordering (hierna: WvSv) aangewezen om strafbare feiten op te sporen, ten behoeve van de uitvoering van hun wettelijke taak. Daarnaast hebben zij op grond van artikel 52 WvSv de bevoegd-

[20] De vervoerbedrijven en overheden die de gegevens uit het rijbewijzenregister kunnen ontvangen worden aangeduid als boa-werkgever. Zij kunnen zowel boa's in dienst hebben als deze inhuren. Het type dienstverband is voor de reikwijdte van dit besluit niet relevant, zolang de boa-werkgever ervoor zorgt dat de betreffende boa voldoet aan de voorwaarden.
[21] Artikel 3 Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister.
[22] Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister in verband met het verstrekken van de pasfoto uit het rijbewijzenregister ten behoeve van buitengewoon opsporingsambtenaren in domein IV voor de identificatie van staande gehouden personen.

heid om de identiteit van burgers vast te stellen. Dit gebeurt doorgaans door middel van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Op grond van artikel 8 en 9 van de Politiewet 2012 zijn boa's bevoegd tot het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van hun taak. Op basis van artikel 2 uit de Wet op de Identificatieplicht is eenieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt, verplicht op de eerste vordering van een ambtenaar als bedoeld in artikel 8 van de Politiewet 2012 een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden. In situaties waar identificatie niet mogelijk is, bijvoorbeeld wanneer een persoon geen identiteitsbewijs bij zich heeft en alternatieve methoden – zoals het laten brengen van een identiteitsbewijs of het op een andere manier construeren van de identiteit (zie ook paragraaf 2.1 en 2.3) – niet voorhanden zijn, wordt de politie ingeschakeld voor de identificatie.

In het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar zijn de regels uitgewerkt ter uitvoering van artikel 142 WvSv, bijvoorbeeld over de bekwaamheid en betrouwbaarheid, de beëdiging, de instructie (onder andere legitimatiebewijs en zichtbaar insigne van de boa) en het toezicht op de boa. In de Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar en de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar is onder andere de beperkte opsporingsbevoegdheid van de boa nader uitgewerkt. De door de Minister van Justitie en Veiligheid verleende akte van opsporingsbevoegdheid strekt zich uitsluitend uit tot de in de akte aangeduide strafbare feiten, waarbij wordt verwezen naar een domein. De boa kan voor één domein een akte van opsporingsbevoegdheid hebben. De zes domeinen hebben bijbehorende domeinlijsten, waarin de strafbare feiten staan benoemd die een boa mag opsporen. Deze domeinlijsten zijn als bijlagen opgenomen in de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar

3.3 Privacywetgeving (Algemene verordening gegevensbescherming en Wet politiegegevens)

De pasfoto is een persoonsgegeven in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).[23] Op de gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister door de RDW aan de particuliere werkgever van boa's is de AVG van toepassing. De RDW is verwerkingsverantwoordelijke voor het rijbewijzenregister en geeft als verstrekker inzage in de pasfoto van Nederlandse rijbewijzen. De boa-werkgever is in dat kader ook verwerkingsverantwoordelijke als bedoeld in de AVG. De beginselen voor gegevensverwerking volgens de AVG (artikel 5, eerste lid, van de AVG) geven de privacyaspecten aan die in acht genomen moeten worden. Ze komen hier in algemene termen aan bod.

De noodzaak voor de verstrekking van gegevens aan de particuliere werkgever met het oog op de verstrekking van de geraadpleegde gegevens aan de boa's die voor hem werken, is in paragraaf 2 toegelicht. Voor de rechtmatigheid van de verstrekking is een toereikende grondslag in de krachtens artikel 127 van de Wegenverkeerswet gestelde regelgeving nodig. De grondslag wordt gevormd door artikel 127, vierde lid, Wvw in samenhang met artikel 156, aanhef en onderdeel d, van het Reglement rijbewijzen (zoals gewijzigd door onderhavig besluit). De ministeriële regeling krachtens artikel 127, zevende lid, Wvw vermeldt de gegevens die verstrekt mogen worden aan de werkgever ten behoeve van de opsporingstaken van zijn boa's.

De rol van de particuliere werkgever als verwerkingsverantwoordelijke heeft betrekking op de beschikbaarstelling van de middelen voor een adequate gegevensverwerking voor de opsporingstaken van zijn boa's. De verwerkingsverantwoordelijkheid is hiermee duidelijk belegd en sluit aan bij de hiërarchische gezagsverhouding tussen de werkgever en zijn boa's. Het autoriseren van de werkgever voor de specifieke en beperkte taken van zijn boa's maakt gegevensverstrekking aan al zijn boa's mogelijk, ook als het bestand van boa's wijzigt.

Op gegevens die worden verwerkt voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten is Richtlijn (EU) 2016/680[24] van toepassing, die in nationale wetgeving is geïmplementeerd in onder meer de Wet politiegegevens (hierna: Wpg). In artikel 2 van het Besluit politiegegevens buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: BpgBoa) is bepaald dat de Wpg grotendeels van overeenkomstige toepassing is op verwerkingen door boa's. Het ov-bedrijf is, als werkgever van boa's, verwerkingsverantwoordelijke onder de Wet politiegegevens.[25] De gegevens die de boa als opsporingsambtenaar verwerkt, vallen

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

[24] Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PbEU 2016, L 119).

[25] Artikel 1, onderdeel c, BpgBoa.

daarmee onder de Wpg.[26] De ov-boa mag zowel gewone als bijzondere persoonsgegevens verwerken voor zijn taak. De verwerkingsgrondslag voor gewone persoonsgegevens is geregeld in de artikelen 2, 3 en 8 Wpg, in samenhang met artikel 2 BpgBoa. De verwerkingsgrondslag voor bijzondere persoonsgegevens staat in artikel 5 Wpg, in samenhang met artikel 2 BpgBoa. De voorwaarden voor de verwerking zijn dat:

– de gegevensverwerking onvermijdelijk is voor het doel van de verwerking (in casu het vaststellen van de identiteit bij de handhaving van de in de domeinlijst genoemde strafbare feiten, indien dit niet op andere wijze mogelijk is);
– de bijzondere persoonsgegevens verwerkt worden naast andere gegevens over de persoon (er mag geen registratie zijn van alleen bijzondere persoonsgegevens);
– de gegevens afdoende zijn beveiligd.

In het kader van de totstandkoming van onderhavig wijzigingsbesluit en de bijbehorende wijziging van de Regeling alsmede de wijziging van de Regeling ten behoeve van domeinen I en II is een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (data protection impact assessment; DPIA) uitgevoerd. De uit de DPIA voortvloeiende specificatie van de te verstrekken persoonsgegevens en de voorwaarden waaronder die worden verstrekt zijn opgenomen in de onder 3.1 besproken wijzigingsregeling voor domein I en II. Voor een toelichting op de bevindingen uit de DPIA en de verwerking daarvan wordt daarom verwezen naar de toelichting bij die wijzigingsregeling.[27]

4. Uitvoering

Dit besluit leidt pas tot uitvoering met de inwerkingtreding van de parallel voorbereide wijziging van de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister met daarin de te verstrekken gegevens (de pasfoto), de wijze van verstrekking en de voorwaarden waaronder verstrekt worden (zie ook paragraaf 2.2). Voor boa's in de domeinen I en II, die werkzaam zijn voor overheidsorganen is de Regeling in het voorjaar van 2026 al aangepast om deze boa's op dezelfde manier toegang te geven tot de pasfoto uit het rijbewijzenregister.[28] Voor een toelichting op de uitvoeringsaspecten wordt verwezen naar de toelichting bij die wijziging.

5. Toezicht

Er bestaat integraal systeemtoezicht op zowel de gegevensbeveiliging door de boa-werkgevers als op het handelen van boa's. Ook het opvragen, ontvangen en gebruiken van de pasfoto uit het rijbewijzenregister valt hieronder.

Het toezicht op de boa-werkgevers – de OV-bedrijven – voor wat betreft de ontvangst en verwerking van het persoonsgegeven (de foto) en bijbehorende technische en organisatorische maatregelen valt onder de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), die zowel toezichthouder is voor de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) als voor de Wet politiegegevens (Wpg). Het toezicht van de AP omvat alle verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij of krachtens wet bepaalde, inclusief de Wegenverkeerswet 1994.

De boa-werkgever is als eerste verantwoordelijk voor het dagelijks functioneren van de boa. De korpschef van de nationale politie is verantwoordelijk voor het dagelijkse toezicht. Dit houdt onder andere in dat er wordt toegezien op naleving van instructies en een goede samenwerking tussen boa's en de politie. De hoofdofficier van justitie houdt toezicht op de wijze waarop boa's hun opsporingsbevoegdheden uitoefenen. De hoofdofficier controleert of boa's hun taken correct uitvoeren.[29]

Ook de RDW valt als verwerkingsverantwoordelijke voor het rijbewijzenregister onder het toezicht van de AP.

6. Gevolgen

Het beschikbaar maken van de pasfoto uit het rijbewijzenregister aan ov-boa's heeft veel voordelen. Omdat de ov-boa de identiteit van een meewerkende staande gehouden persoon sneller dan voorheen kan vaststellen, is de identiteitsvaststelling efficiënter en hoeft er minder vaak een beroep te

[26] De verwerking bij de RDW valt onder de AVG. Op het moment dat de pasfoto wordt verwerkt door de boa komt de pasfoto in het Wpg-domein. Tijdens het 'transport' van de gegevens wijzigt het regime.
[27] Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 23 maart 2026, nr. IENW/BSK-2026/49881, tot wijziging van de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister in verband met het verstrekken van de pasfoto uit het rijbewijzenregister ten behoeve van buitengewoon opsporingsambtenaren, werkzaam voor overheidsorganen in de domeinen I en II, voor de identificatie van staande gehouden personen [KetenID WGK013835]; Stcrt. 2026, 11880.
[28] Idem.
[29] https://justis.nl/producten/boa/toezicht-en-klachten.

worden gedaan op politiecapaciteit. Door vermindering van het risico van escalatie door het moeten wachten op politie is daarmee ook de sociale veiligheid gediend.

Met onderhavig besluit is op zichzelf nog geen sprake van kosten en andere gevolgen voor de uitvoering. De uitvoeringskosten vloeien voort uit de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister, zoals gewijzigd bij de eerder genoemde wijzigingsregeling.

Voor de werkgevers van ov-boa's, die van de mogelijkheid tot gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister voor ov-boa's gebruik willen maken, leidt dit tot enige administratieve en organisatorische lasten. Omdat ov-boa's al toegang hebben tot (bijzondere) persoonsgegevens via andere systemen, hebben de werkgevers van ov-boa's al veel noodzakelijke maatregelen getroffen om te voldoen aan de voor hen geldende wetgeving (AVG en Wpg). Daardoor zal het aantal benodigde te nemen maatregelen voor de toegang tot het rijbewijzenregister naar verwachting beperkt zijn.

De RDW kan op grond van artikel 128 Wvw de vervoerbedrijven een aansluittarief in rekening brengen en een verstrekkingstarief voor het leveren van de pasfoto. In de toelichting bij bovengenoemde wijzigingsregeling wordt nader ingegaan op de uitvoeringskosten voor de RDW en de ov-bedrijven. Er zijn geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

7. Advies en consultatie

7.1 Uitvoeringstoets RDW

De RDW heeft in maart 2023 en in juni 2025 uitvoeringstoetsen opgeleverd op het ontwerp van dit besluit en het daarmee samenhangende ontwerp van de wijziging van de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister. De wijzigingen van de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister zagen zowel op het verstrekken van de pasfoto aan overheidsorganen waarvoor boa's werkzaam zijn in domein I, II en IV als op het verstrekken van de pasfoto aan private vervoerders waarvoor boa's werkzaam zijn in domein IV. De uitvoeringtoets van juni 2025 ging specifiek in op de verstrekking van de pasfoto aan deze private boa-werkgevers in het openbaar vervoer.

In de uitvoeringstoetsen beoordeelt de RDW de verstrekking van de pasfoto aan publieke boa-werkgevers, met inachtneming van de voorgestelde waarborgen in het kader van privacy, als uitvoerbaar. Daarbij heeft de RDW een signalerende rol bij misbruik of fraude, maar houdt RDW geen toezicht op een correct gebruik van de pasfoto. Er kan aangesloten worden bij de bestaande toepassing voor het verstrekken van de pasfoto uit het rijbewijzenregister aan overheidsorganen in het kader van de handhaving en naleving van de Wegenverkeerswet 1994.

Voor de private boa-werkgevers zag de RDW in de uitvoeringstoets een groter risico in de gegevensbeveiliging, omdat deze gegevens worden verstuurd via internet in plaats van het meer afgeschermde Diginetwerk van de overheid. Daarnaast acht de RDW in de uitvoeringstoets voor de private boa-werkgevers pro-actief toezicht op de rechtmatigheid van de gegevensverwerking nodig, ook om organisaties af te kunnen sluiten als zij zich niet aan de voorwaarden voor gegevensverstrekking houden. Net als voor de publieke boa-werkgevers kan de RDW ook in het geval van de private boa-werkgevers een signalerende rol vervullen.

De wetgever heeft in de Wegenverkeerswet 1994 niet voorzien in een toezichthoudende rol voor de RDW bij het op grond van artikel 127 verstrekken van persoonsgegevens uit het rijbewijzenregister. In het kader van de inwerkingtreding van de AVG zijn de artikelen 127 tot en met 129 opnieuw geformuleerd. Uit de memorie van toelichting[30] bij die wijziging die kortheidshalve verwijst naar de toelichting bij artikel 43 blijkt: 'Ook deze gegevensverstrekking zal alleen plaatsvinden onder de voorwaarde dat de ontvangende autoriteit naar het oordeel van de RDW voldoet aan de bij de AVG gestelde eisen betreffende een passend beschermingsniveau.' Het betreft de verstrekkingsvoorwaarden. Deze voorwaarden kunnen door de RDW worden gesteld op grond van artikel 128. Bij de wetswijziging is ook artikel 45a van de Wegenverkeerswet gewijzigd. De formulering van de toezichttaak is toen aangepast (Onderdeel G). In de artikelsgewijze toelichting daarbij staat: 'De toezichtstaak van de RDW op het gebruik van de uit het kentekenregister verstrekte gegevens is beperkt tot de naleving van het bepaalde bij of krachtens de WVW 1994 omtrent die gegevens. De toezichtstaak strekt zich dus niet uit tot het naleven van de AVG.' De wetgever heeft daarmee duidelijk gesteld dat er geen toezichtsrol is weggelegd voor de RDW op de bescherming van persoonsgegevens. Wat betreft de wens van de RDW over pro-actief toezicht kan gesteld worden dat er geen reden is om een extra toezichthouder in het stelsel te introduceren. Private boa-werkgevers en de voor hen werkzame boa's vallen namelijk onder hetzelfde wettelijk sluitende toezichtsregime op systeemniveau als de publieke boa-werkgevers

[30] Kamerstukken II 2017/17, 34 939, nr. 3.

en de voor hen werkzame boa's (zie paragraaf 5). Gezien het bovenstaande wordt het niet wenselijk geacht om voor de verstrekking van de pasfoto nieuwe toezichtsbevoegdheden inzake gegevensbescherming voor de RDW op te nemen in de Wegenverkeerswet 1994. Wel kan de RDW op grond van artikel 128 voorwaarden stellen aan de wijze van verstrekken, inclusief informatiebeveiliging. Daarnaast kan de RDW een signalerende rol vervullen.

7.2 Internetconsultatie

Over het ontwerp van dit besluit en het ontwerp van de bijbehorende regeling tot wijziging van de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister[31] heeft een internetconsultatie plaatsgevonden van 9 juli tot en met 20 augustus 2025. Er zijn in totaal 129 reacties ingediend, waarvan er 90 openbaar zijn. De conceptregeling is overwegend positief ontvangen, met name door de boa's en boa-werkgevers.

Door de voorgestelde regelgeving wordt de informatiepositie van de boa's versterkt. Daardoor kunnen zij zelfstandiger en professioneler en dus zonder assistentie van de politie de identiteit van een persoon vaststellen. Ook kunnen boa's veiliger hun werk doen. Er zijn kanttekeningen geplaatst bij het feit dat deze regelgeving niet alle problemen oplost en over de inbreuk op privacy en de kans op misbruik. De reacties op de internetconsultatie gaven geen aanleiding om het besluit aan te passen. In één reactie werd specifiek aandacht gevraagd voor het inrichten van een adequaat toezicht op het verstrekken van de pasfoto uit het rijbewijzenregister aan de boa's. Het systeem van toezicht is toegelicht in paragraaf 5.

7.3 Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

7.4 Autoriteit Persoonsgegevens (AP)

Het ontwerp van dit besluit is, samen met het ontwerp van de bijbehorende regeling tot wijziging van de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister voor advies voorgelegd aan de AP. De AP begrijpt de noodzaak om te komen tot een veiliger taakuitvoering van de ov-boa. Ook voor de AP staat vast dat daarmee een belang gemoeid is dat ook relatief ingrijpende verwerking van persoonsgegevens kan rechtvaardigen. De AP geeft echter aan dat zonder verdere onderbouwing de effectiviteit van de toegang tot het rijbewijzenregister voor ov-boa's niet vaststaat en adviseert daarom af te zien van de voorgestelde regelgeving met betrekking tot de ov-boa's. In reactie op dit oordeel van de AP zijn nadere gegevens ingewonnen bij het OM, de NS en de Gemeente Amsterdam. De verdere onderbouwing van de noodzaak en geschiktheid van de maatregel heeft geleid tot een aanzienlijke redactionele wijziging van de nota van toelichting. Daarbij is benadrukt dat toegang tot de pasfoto uit het rijbewijzenregister inderdaad niet een maatregel is waarmee de ov-boa in alle gevallen de identiteit van een staande gehouden persoon kan vaststellen, maar dat deze maatregel effectief genoeg is om een significante bijdrage te leveren aan een effectievere en veiligere taakuitoefening door de ov-boa's.

7.5 Voorhangprocedure

Het ontwerp van het besluit is in het kader van de in artikel 2b van de Wegenverkeerswet 1994 opgenomen voorhangprocedure gedurende vier weken aan de beide Kamers der Staten-Generaal voorgelegd. Deze voorhang heeft de Kamers geen aanleiding gegeven tot het stellen van vragen of het maken van opmerkingen.

8. Inwerkingtreding

Het beschikbaar maken van de pasfoto uit het rijbewijzenregister voor de ov-boa's voor de identificatie van personen heeft een positief maatschappelijk effect en wordt daarom zo snel mogelijk ingevoerd. Er worden geen partijen benadeeld omdat het niet verplicht is om gebruik te maken van de mogelijkheid. Daarom wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn die de Aanwijzingen voor de regelgeving voorschrijven. Hiermee worden grote publieke nadelen voorkomen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

[31] Bij de internetconsultatie betrof het nog een conceptwijziging van de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzen voor de domeinen I, II en IV. De wijziging is na de internetconsultatie gesplitst in twee afzonderlijke regelingen.