

Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van [PM] nr. IENW/BSK-2025/[PM], 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 in de domeinen I, II en IV voor de identificatie van staande gehouden personen

HOOFDDIRECTIE
BESTUURLIJKE EN
JURIDISCHE ZAKEN

(WGK 013835)

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

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

BESLUIT:

ARTIKEL I

De Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 4 wordt, onder verlettering van de onderdelen d tot en met f tot e tot en met g, een onderdeel ingevoegd, luidende:

d. aan overheidsorganen waarvoor buitengewoon opsporingsambtenaren binnen de in de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar bedoelde domeinen I, II, of IV werkzaam zijn, ten behoeve van de handhaving en naleving van andere wetten dan de Wegenverkeerswet 1994: de pasfoto, voor zover zij aangeven deze nodig te hebben voor de identificatie van een staande gehouden persoon en de identiteit niet op andere wijze kan worden vastgesteld, onder opgave van het burgerservicenummer en de geboortedatum van de staande gehouden persoon;.

B

Aan artikel 8 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma, een onderdeel d toegevoegd, luidende:

d. aan vervoerders als bedoeld in artikel 1 van de Wet personenvervoer 2000 waarvoor buitengewoon opsporingsambtenaren binnen het in de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar bedoelde domein IV werkzaam zijn, ten behoeve van de handhaving en naleving van de in die regeling genoemde wettelijke bepalingen: de pasfoto, voor zover zij aangeven deze nodig te hebben voor de identificatie van een staande gehouden persoon en de identiteit niet op andere wijze kan worden vastgesteld, onder opgave van het burgerservicenummer en de geboortedatum van de staande gehouden persoon.

Artikel II

1. Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2026, met uitzondering van Artikel I, onderdeel B.
2. Artikel I, onderdeel B, treedt in werking op het tijdstip waarop het Besluit tot wijziging van het Reglement rijbewijzen in werking treedt.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Robert Tieman

CONCEPT

Toelichting

I. Algemene toelichting

1. Inleiding

Deze wijziging van de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister stelt buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's) die reeds toegang hebben tot het rijbewijzenregister, in staat om de pasfoto van een staande gehouden persoon uit het rijbewijzenregister op te vragen wanneer de identiteit van de betreffende burger niet op een andere wijze kan worden vastgesteld. Door het verkrijgen van toegang tot de pasfoto in het rijbewijzenregister kunnen boa's zelfstandig en op een betrouwbare manier de identiteit van staande gehouden personen vaststellen.

Het rijbewijzenregister, beheerd door de Dienst Wegverkeer (hierna: RDW), bevat de gegevens van alle rijbewijshouders in Nederland. Dit register omvat onder andere de pasfoto, het burgerservicenummer (hierna: BSN) en informatie over rijvaardigheid. De RDW is verantwoordelijk voor het verstrekken van gegevens uit dat register aan degenen die daaruit op grond van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: de wet) gegevens mogen ontvangen.

2. Aanleiding

Aanleiding voor deze wijzigingsregeling is een verzoek van onder andere gemeenten en NS Groep N.V. om boa's meer mogelijkheden te geven om de identiteit van staande gehouden personen vast te stellen. Met dit verzoek hebben de politie en het Openbaar Ministerie ingestemd. Gemeenten en vervoerders hebben boa's in dienst die bevoegd zijn tot de handhaving van specifieke wettelijke bepalingen. Met toegang tot de pasfoto in het rijbewijzenregister kan politieassistentie worden voorkomen, als de staande gehouden persoon meewerkt en in het bezit is van een Nederlands rijbewijs.

In de praktijk blijkt namelijk dat het vaak tijdrovend en onpraktisch is om de politie te laten komen voor de identificatie, zeker wanneer de staande gehouden persoon wel bereid is om mee te werken, maar niet in staat is zich te identificeren. Dit kan leiden tot onnodige vertragingen, overbelasting van de politiecapaciteit en zelfs tot verhoogd risico op agressie richting de boa. Zo is het voorgevallen dat boa's meer dan een half uur moesten wachten op politie-assistentie.

Er zijn zes domeinen waarin boa's werkzaam kunnen zijn.¹ Het bovengenoemde knelpunt speelt met name in de domeinen I (Openbare ruimte), II (Milieu, welzijn en infrastructuur) en IV (Openbaar vervoer), omdat (een deel van) de boa's in deze domeinen in de openbare ruimte, in openbare buitengebieden en het openbaar vervoer opereren en daar tegen de voornoemde problemen met identificatie aanlopen.

¹ Zie hiervoor de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.

De boa's uit domein I, ook wel bekend als handhavers, zijn veelal werkzaam bij gemeenten. Binnen domein II vallen onder andere de zogenoemde "groene boa's", die meestal als boswachter in de buitengebieden werken. Zij zijn onder andere in dienst van gemeenten of van publiekrechtelijk ingestelde natuurbeheerorganisaties, zoals Staatsbosbeheer. Het gaat hierbij om een relatief klein deel van de boa's.² De boa's uit domein IV, ook wel ov-boa's genoemd, zijn werkzaam in het openbaar vervoer. Sommige ov-boa's werken voor overheidsorganen, zoals de gemeente Amsterdam, maar de meeste ov-boa's werken voor openbaarvervoerbedrijven, zoals de NS en de HTM. Mochten er in de toekomst meer publiekrechtelijke werkgevers zijn met ov-boa's in dienst, dan geldt deze wijzigingsregeling ook voor deze publiekrechtelijke werkgevers.

In de brief aan de Tweede Kamer van 23 juni 2022³ heeft de Minister van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) laten weten dat de toegang tot de pasfoto in het rijbewijzenregister van de RDW voor boa's zou worden geregeld, onder voorbehoud van uitvoerbaarheid. Dit zou hen in staat stellen om op dezelfde wijze als de politie de identiteit van een staande gehouden persoon vast te stellen, mits deze persoon in het bezit is of is geweest van een rijbewijs. In een brief aan de Tweede Kamer van 27 november 2024⁴ hebben de Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aangegeven dat – vanwege het grote belang – het proces versneld zou worden uitgevoerd. Hierbij is meegenomen dat de Tweede Kamer door middel van moties de regering heeft opgeroepen om een effectieve en zelfstandige identiteitscontrole door boa's zo snel mogelijk te realiseren.

3. Hoofdpijnen van de regeling

3.1 Doel

Met de toegang tot het rijbewijzenregister kunnen boa's zelfstandig en op een betrouwbare wijze de identiteit van een staande gehouden persoon vaststellen aan de hand van de pasfoto in het register. Dit stelt hen in staat hun wettelijke handhavingstaken adequaat uit te voeren. Boa's zijn wettelijk verplicht om de identiteit van een burger vast te stellen en dienen daartoe over de benodigde informatie te beschikken. Zonder deze identiteitsvaststelling is het voor de boa niet mogelijk om een waarschuwing te geven of om een boete op te leggen. Tot nu toe moest de boa in dergelijke gevallen de staande gehouden persoon ofwel laten gaan, of de persoon aanhouden voor nader onderzoek op het politiebureau, of de politie inschakelen voor assistentie.

Met de digitale raadpleging van de pasfoto in het rijbewijzenregister kan de boa de identiteit van de staande gehouden persoon verifiëren, wanneer andere methoden van identificatie niet mogelijk zijn. De pasfoto wordt slechts kort (30

² Behalve groene boa's werkzaam bij publieke of private natuurbeheerorganisaties, vallen onder domein II ook veel zogenaamd "grijze boa's" die werkzaam zijn bij Rijksinspecties en Omgevingsdiensten en die meer gespecialiseerd werk doen. Dit zijn bijvoorbeeld milieu-inspecteurs, medewerkers bouw- en woningtoezicht, inspecteurs dierenbescherming, etc. Bij deze groep boa's speelt het knelpunt van identiteitsvaststelling niet.

³ Kamerstukken II 2021/22, 29628, nr. 1099.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 28642, nr. 112.

seconden) op het scherm van de applicatie getoond, waarna deze automatisch verdwijnt. De boa kan de foto niet opslaan en mag deze niet voor andere doeleinden gebruiken; deze wordt uitsluitend getoond voor de identiteitsvaststelling en alleen voor staande gehouden personen.

3.2 Afbakening verstrekking gegevens rijbewijzenregister aan boa's

De mogelijkheid om de pasfoto in het rijbewijzenregister te raadplegen is met deze regeling niet aan alle boa's gegeven. Het betreft enkel boa's werkzaam voor overheidsorganen in de domeinen I, II en IV, die de toegang tot de pasfoto in het rijbewijzenregister nodig hebben voor een goede taakuitoefening.

Nadere afbakening hierbij is dat de toegang tot de pasfoto in het rijbewijzenregister uitsluitend is toegestaan in het kader van de opsporing van strafbare feiten waarvoor de boa op grond van de door de Minister van JenV aan hem afgegeven akte bevoegd is.

Boa's mogen dus niet zomaar de pasfoto in het rijbewijzenregister raadplegen, ook niet in het kader van hun toezichtstaken op basis van het bestuursrecht. De boa zal eerst proberen om door middel van andere interventies de identiteit van de burger vast te stellen, zoals het laten brengen van een identiteitsbewijs of het op een andere manier construeren van de identiteit (zie paragraaf 4.2.4). De boa raadpleegt uitsluitend de pasfoto in het rijbewijzenregister als een burger wel wil meewerken en de identiteit kenbaar wil maken, maar de bovengenoemde stappen niet hebben geleid tot het vaststellen van de identiteit. In het geval dat de burger weigert zich te identificeren, is er reden om de burger aan te houden en/of hulp van de politie in te roepen.

4. Verhouding tot nationale wetgeving

4.1 De Wegenverkeerswet 1994, het Reglement rijbewijzen en de regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister

Op basis van artikel 127, eerste lid, van de wet worden door de RDW gegevens verstrekt aan overheidsorganen voor zover zij aangeven deze gegevens nodig te hebben voor de uitoefening van hun publieke taak. Op grond van artikel 127, vierde lid, van de wet kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere personen of instanties worden aangewezen waaraan de RDW persoonsgegevens desgevraagd kan verstrekken voor zover zij die voor hun taak behoeven. Aan dat lid is uitvoering gegeven in artikel 156 van het Reglement rijbewijzenregister, waarin onder andere vervoerders als bedoeld in artikel 1 van de Wet personenvervoer 2000 waarvoor boa's werkzaam zijn worden aangewezen.

Op grond van artikel 127, zevende lid, van de wet kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld met betrekking tot de te verstrekken gegevens en de wijze van verstrekking van die gegevens. Ook kunnen voorwaarden worden verbonden aan de verstrekking van die gegevens. In de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister wordt artikel 127, zevende lid, van de wet uitgewerkt. In artikel 3 van die regeling is bepaald dat de verstrekking van gegevens uitsluitend plaatsvindt overeenkomstig de in paragraaf 3 van de

regeling opgenomen bepalingen. In paragraaf 3 staat onder meer de te verstrekken gegevens. Zolang de bevoegdheid om gegevens in te zien op grond van het eerste lid respectievelijk het tweede lid van artikel 127 van de wet kunnen niet nader is uitgewerkt, kunnen geen persoonsgegevens worden verstrekt door de RDW. Deze wijzigingsregeling werkt de voorwaarden voor verstrekking van persoonsgegevens aan (werkgevers van) bepaalde categorieën boa's daarom nader uit.

4.2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar, Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar en Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar

Boa's worden door de Minister van JenV 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 bevoegdheid 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 uit 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 zijn 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 4.3.4) – niet voorhanden zijn, wordt de politie ingeschakeld voor de identificatie.

In het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar staan 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.

4.3 Privacyregelgeving (Algemene verordening gegevensbescherming en Wet politiegegevens)

Wanneer boa's het rijbewijzenregister raadplegen voor het vaststellen van de identiteit, verwerken zij bijzondere persoonsgegevens. Zij raadplegen de pasfoto die, vanwege de biometrische gegevens, valt onder de categorie bijzondere persoonsgegevens ter identificatie.

Om toegang te krijgen tot het rijbewijzenregister gebruikt de boa het BSN in combinatie met de geboortedatum van de staande gehouden persoon. Om het BSN te achterhalen, kan deze door de staande gehouden persoon worden verstrekt, of kan de boa deze verkrijgen door raadpleging van de Basisregistratie Personen (hierna: BRP). De gegevens, BSN en geboortedatum, worden in combinatie gebruikt om vergissingen bij de raadpleging te voorkomen. Voor de verwerking van persoonsgegevens is een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (data protection impact assessment; hierna: DPIA) door JenV uitgevoerd.

4.3.1 Verwerkingsgrondslag

Voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens ten behoeve van de identiteitsvaststelling is een verwerkingsgrondslag nodig. De verwerkingsgrondslag voor boa's is geregeld in de Wet politiegegevens (hierna: Wpg) in samenhang met artikel 2 van het Besluit politiegegevens buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: BpgBoa). In Europa geldt de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) voor de verwerking van persoonsgegevens. Voor gegevens die worden verwerkt voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten is Europese richtlijn (EU) 2016/680 van toepassing, die in nationale wetgeving is geïmplementeerd in onder meer de Wpg. In artikel 2 van de BpgBoa is geregeld dat de Wpg grotendeels van toepassing is op verwerkingen door boa's. De gegevens die de boa als opsporingsambtenaar verwerkt, vallen zodoende onder de Wpg.

De 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 van de Wpg in samenhang met artikel 2 van de BpgBoa. De verwerkingsgrondslag voor bijzondere persoonsgegevens staat in artikel 5 van de Wpg, in samenhang met artikel 2 van de BpgBoa. Op basis hiervan hebben partijen die onder de Wpg vallen (waaronder de boa) het recht om bijzondere persoonsgegevens te verwerken. De voorwaarden daarvoor zijn dat:

- de gegevensverwerking onvermijdelijk is voor het doel van de verwerking (in casu het vaststellen van de identiteit bij 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.

Aan deze drie voorwaarden is voldaan bij inzage van de pasfoto: dat de gegevensverwerking onvermijdelijk is voor het doel, komt naar voren uit de evenredigheidstoets die hieronder nader is toegelicht. De pasfoto wordt door de boa verwerkt naast andere gegevens over de persoon en er zijn maatregelen genomen om de gegevens afdoende te beveiligen. Die maatregelen zijn nader toegelicht in paragraaf 5.3 van deze toelichting.

4.3.2 Verwerkingsverantwoordelijken, ontvangers en verwerkers

De werkgever van de boa is verwerkingsverantwoordelijk en tevens ontvanger van de pasfoto van een Nederlands rijbewijs in het rijbewijzenregister. Alleen boa's werkzaam voor deze overheidsorganen die onder de voorwaarden van deze regeling een bevraging doen ten behoeve van de identificatie van een staande

gehouden persoon, krijgen toegang tot de pasfoto. De RDW is verwerkingsverantwoordelijke voor het rijbewijzenregister en geeft als verstrekker inzage in de pasfoto van Nederlandse rijbewijzen. Softwarepartijen die de software leveren voor de boa's werkzaam bij de in deze regeling bedoelde overheidsorganen zijn verwerkers van de persoonsgegevens voor die overheidsorganen.

4.3.3 Verstrekkinggrondslag

De RDW heeft een verstrekkinggrondslag nodig voor de verstrekking van de gegevens aan de 'boa-werkgevers ten behoeve van de identiteitsvaststelling van staande gehouden personen door boa's. In artikel 126 van de wet is bepaald dat het rijbewijzenregister, naast de primaire aan die wet gerelateerde doelen, als doel heeft gegevens te verstrekken aan overheidsorganen voor de uitoefening van hun publieke taak. In artikel 127, eerste lid, van de wet is de verstrekkinggrondslag aan overheidsorganen opgenomen.

4.3.4 Noodzaak en evenredigheid

De boa's raadplegen de pasfoto in het rijbewijzenregister alleen ter identificatie van staande gehouden personen die zich niet kunnen identificeren, maar daartoe wel bereid zijn, ten behoeve van het beboeten van de overtreding van strafbare feiten. Een snellere en eenvoudiger identiteitsvaststelling draagt daarmee bij aan verschillende maatschappelijke belangen, zoals meer veiligheid in de openbare ruimte, een efficiëntere opsporing van strafbare feiten en een toegenomen veilige taakuitvoering van de boa.

Daar staat tegenover dat het raadplegen van de pasfoto in het rijbewijzenregister voor boa's als gevolg heeft dat een grotere groep personen toegang tot bijzondere persoonsgegevens krijgt. Dat vergroot de kans op verkeerd gebruik van die persoonsgegevens als hiervoor niet de juiste waarborgen zijn ingeregeld. Daarnaast vallen boa's onder een diversiteit aan werkgevers en onder verschillende toezichtregimes en is er geen centrale organisatie. Dit maakt het lastiger om goed zicht te houden op een juist gebruik van het rijbewijzenregister en zelfstandige identiteitsvaststelling mogelijk te maken zonder de autorisaties te breed te maken.

In de afweging tussen de maatschappelijk belangen die met identificatie worden gediend en de bescherming van bijzondere persoonsgegevens, is de mogelijkheid van raadpleging van pasfoto's in het rijbewijzenregister door boa's wanneer personen zich niet kunnen identificeren proportioneel. In een werkinstructie voor boa's, die door het ministerie van JenV opgesteld is, staan de regels en werkwijze rondom een juist gebruik van het rijbewijzenregister ten behoeve van identiteitsvaststelling opgenomen. De boa zal eerst proberen de identiteit van de staande gehouden persoon proberen vast te stellen door middel van andere interventies. Zo kan hij vragen om een identiteitsbewijs naar de plaats van staandehouding te laten brengen. Ook kan de boa de identiteit construeren aan de hand van ten minste drie elementen uit de BRP, door atypische vragen te stellen, of door andere middelen te onderzoeken (bijvoorbeeld pasjes of de telefoon). Alleen wanneer deze minder ingrijpende werkwijze niet leidt tot het vaststellen van de identiteit, raadpleegt de boa de foto uit het rijbewijzenregister. Het gebruiken van het BSN en de pasfoto zijn ook proportionele (beperking van benodigde) stappen ten opzichte van het doel, omdat de boa de identiteit moet

vaststellen en daarvoor deze gegevens nodig heeft. Bovendien kan de pasfoto niet worden geraadpleegd zonder dat de boa de nodige informatie over het (via de BRP opgevraagde) BSN en de geboortedatum van de staande gehouden persoon heeft gekregen.

De toegang tot het rijbewijzenregister is subsidiair aan het beoogde doel (identiteitsvaststelling van staande gehouden personen). Er is uitgebreid onderzoek verricht naar alternatieve methoden die hetzelfde doel kunnen dienen. Hieronder volgt een overzicht van de onderzochte methoden.

Ontsluiting van andere registers ten behoeve van de identiteitsvaststelling

Basisvoorziening Handhaving (hierna: BVH)

De BVH is een informatiesysteem dat door de politie wordt gebruikt voor de basispolitiezorg. Het stelt politiemedewerkers in staat incidenten te registreren, aangiftes op te nemen en strafdossiers op te stellen. Directe toegang tot de BVH voor boa's is echter niet mogelijk, aangezien zij slechts toegang mogen hebben tot de gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun specifieke taak.

Strafrechtketen database (hierna: SKDB)

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. Dit betekent dat de boa gegevens uit de SKDB, waaronder foto's, ook niet kan gebruiken om staande gehouden personen te identificeren.

Binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid en met de Justitiële Informatiedienst is in 2025 een verkenning gestart. Binnen deze verkenning wordt gezien hoe de noodzaak van het gebruik van foto's en andere gegevens die in de SKDB zijn verwerkt, voor een goede vervulling van de taak van de boa, zich verhoudt tot de aard van deze databank en de daarin opgenomen gegevens. Er kan niet op mogelijke uitkomsten van de verkenning worden vooruitgelopen.

Basisvoorziening Vreemdelingen (hierna: BVV)

De BVV is het centrale informatiesysteem in de vreemdelingenketen en bevat basisgegevens, waaronder pasfoto's, van vreemdelingen in Nederland. Hoewel de BVV een oplossing zou kunnen bieden in gevallen waarin staande gehouden personen geen identiteitsbewijs of rijbewijs bij zich hebben, levert de toegang tot dit register geen minder ingrijpend alternatief op. Momenteel wordt door het Ministerie van JenV 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.

Basisregistratie Personen (BRP)

Sinds 2021 kunnen boa's in dienst van privaatrechtelijke rechtspersonen, mits hun werkgever hiervoor toestemming heeft verkregen, systematisch de BRP raadplegen. Dit register bevat persoonsgegevens van burgers, maar geen pasfoto's. Dit register is een belangrijk hulpmiddel bij het vaststellen van iemands

identiteit door de algemene persoonsinformatie die via het register beschikbaar is, maar toegang tot een aanvullende bron waarin wel pasfoto's staan is nodig, zoals het rijbewijsregister. Voor boa's in dienst van overheidsorganen verloopt autorisatie voor de BRP via het overheidsorgaan.

Register Niet-Ingezetenen (hierna: RNI)

Personen die niet of korter dan vier maanden in Nederland wonen, kunnen zich laten registreren als niet-ingezetene in het Register Niet-Ingezetenen (RNI). De RNI is onderdeel van de BRP. In de RNI staan geen pasfoto's. Daarnaast is het registreren in het RNI geen verplichting, waardoor de toegang hiertoe – indien er wel pasfoto's in stonden – bij een staandehouding slechts in zeer beperkte mate zal leiden tot een zelfstandige identiteitsvaststelling door de boa.

Basisregister Reisdocumenten (hierna: BR)

Het BR bevat informatie over reisdocumenten, zoals paspoorten en identiteitskaarten. Het BR kent geen centrale opslag waar biometrische gegevens (gezichtsopname en handtekening) van de houder in worden opgeslagen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de gegevensverwerking in het BR. De verwerking van de biometrische gegevens van reisdocumenten, waaronder de opslag ervan, is decentraal belegd bij alle gemeenten en andere uitgevende instanties.

Foto's toevoegen aan bestaande registers

Er zijn verschillende centrale registers, zoals de BRP, het RNI en het BR. Deze registers bevatten geen pasfoto's (BRP en RNI) of deze zijn niet centraal opgeslagen (BR). Een mogelijke beleidsoptie is het toevoegen van pasfoto's en ze centraal op te slaan in deze registers. Het creëren van een centraal register voor pasfoto's brengt echter aanzienlijke privacyrisico's met zich, gezien de gevoeligheid van biometrische gegevens en de strikte eisen die aan de bescherming van deze gegevens worden gesteld. Voor reisdocumenten is een centraal register met biometrische gegevens eerder beoogd. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft zich daar geen voorstander van getoond, gelet op de grote privacyrisico's.⁵ In het geval van de BRP leidt het toevoegen van pasfoto's tot een centrale database met biometrische gegevens en veel andere persoonsgegevens, van meer dan 20 miljoen personen. De BRP is uitdrukkelijk bedoeld voor breder gebruik van de authentieke gegevens die erin staan (principe van eenmalig uitvragen, meervoudig gebruik). Hiermee zouden potentieel veel overheids- en semi-overheidspartijen (en daarmee individuen) toegang krijgen tot deze gevoelige gegevens. Daarnaast is er een meer praktisch probleem: de overheid beschikt niet over de pasfoto's – via de reisdocumentensystemen – van alle in de BRP (incl. RNI) ingeschreven personen, waaronder personen met een niet-Nederlandse nationaliteit.

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.

Gebruikmaken van digitale identiteitsbewijzen

⁵ [Advies wijziging Paspoortwet \(centrale database\) | Autoriteit Persoonsgegevens](#)

ID-wallet/eIDAS

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 vergemakkelijkt. Het gebruik van de ID-wallet zal echter niet verplicht worden gesteld.

Digitaal rijbewijs

Er is onderzocht of het mogelijk is om een digitaal rijbewijs aan te bieden waarmee burgers hun identiteit kunnen verifiëren via een betrouwbare app op hun mobiele telefoon. Op deze manier kan een boa met toestemming van de burger verifiëren of deze gegevens authentiek zijn, dit omdat iedere burger vrijwel altijd zijn telefoon bij zich heeft, in tegenstelling tot een identiteitsdocument. Hoewel deze optie mogelijk handig zou zijn, ontbreekt op dit moment de juridische grondslag voor het aanbieden van een digitaal rijbewijs. Een digitaal rijbewijs als identificatiemiddel wordt door de Europese Commissie ontwikkeld, maar dit zal naar verwachting pas over vier jaar of langer beschikbaar zijn. Gezien de urgentie van de problematiek wordt het niet wenselijk geacht om hiervoor meerdere jaren te wachten.

iDIN

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. De NS doet momenteel een proef in samenwerking met het OM om te zien of deze wijze van ID-vaststelling standhoudt voor de rechter. iDIN geeft toegang tot algemene informatie, maar bevat geen pasfoto. iDIN wordt wel gezien als een betrouwbare bron. iDIN wordt derhalve gezien als een ondersteunend middel bij de vaststelling van iemands identiteit.

Toegang tot foto's door systemen van politie en boa op elkaar aan te laten 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 beschikbaar gesteld kunnen worden aan boa's.

Het is echter juridisch niet toegestaan dat de politie externe bronnen, zoals het rijbewijzenregister, raadpleegt om deze gegevens voor de uitvoering van de taak van derden, zoals boa's, beschikbaar te stellen. Het raadplegen van externe registers en databanken is uitsluitend toegestaan wanneer de politie uitvoering geeft aan haar eigen politietaak. De werkzaamheden van de boa vallen niet onder de politietaak zoals opgenomen in artikel 3 van de Politiewet. De oplossing ligt daarom in het mogelijk maken van een zelfstandige bevraging van deze registers door de boa's, zonder tussenkomst van de politie.

Gegevens uit politiesystemen, zoals het BVH, kunnen op basis van artikel 15 van de Wet politiegegevens (hierna: Wpg) mogelijk ter beschikking worden gesteld

aan de boa's. Het gaat ook niet alleen om het ter beschikking stellen van politiegegevens door politie aan boa, maar ook vice versa. Deze optie zou echter extra politiecapaciteit vereisen voor de identiteitsvaststelling, wat ongewenst is.

Conclusie

Concluderend zijn er momenteel geen minder ingrijpende alternatieven die de identiteitsvaststelling even effectief kunnen ondersteunen als toegang tot het rijbewijzenregister. Wel is de voorgestelde maatregel zo beperkt mogelijk gehouden. Het aantal persoonsgegevens dat wordt verwerkt, is geminimaliseerd: alleen het BSN en de geboortedatum worden ingevoerd, en als output wordt uitsluitend de pasfoto getoond. Deze pasfoto kan slechts tijdelijk worden geraadpleegd door de boa en kan niet worden opgeslagen. Andere gegevens uit het rijbewijzenregister worden niet verwerkt.

De gegevensverwerking voldoet daarmee aan de eis van subsidiariteit en evenredigheid: de maatregel is strikt noodzakelijk voor het beoogde doel (identiteitsvaststelling) en waarborgt dat de inbreuk op de privacy tot een minimum wordt beperkt.

5. Uitvoering en handhaving

5.1 Extra middel ten behoeve van identiteitsvaststelling

Deze regeling zorgt ervoor dat de boa een extra (laatste) middel tot zijn beschikking heeft bij de identiteitsvaststelling. Het vaststellen van de identiteit moet aan de hand van het bepaalde in artikel 27a WvS: het uitvragen bij de verdachte van een aantal persoonsgegevens (naam, adres, woonplaats, geboorteplaats en geboortedatum) gecombineerd met een onderzoek van diens identiteitsbewijs. 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 (eventueel) 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.

De boa zal altijd bij afwezigheid van een identiteitsbewijs op andere reguliere manieren een staande gehouden persoon proberen te identificeren. Indien dat niet mogelijk is, zal de boa het rijbewijzenregister raadplegen via de applicatie die de boa gebruikt. In de applicatie vult de boa het BSN en de geboortedatum in van de staande gehouden persoon. De boa krijgt de bijbehorende pasfoto uit het rijbewijzenregister getoond als aan de betrokken persoon een Nederlands rijbewijs is afgegeven.

5.2 Voorwaarden toegang rijbewijzenregister

Om toegang te krijgen tot het rijbewijzenregister, zullen de boa-werkgevers hiervoor een verzoek moeten indienen bij de RDW. Vervolgens verleent de RDW door middel van aansluitvoorwaarden en/of verstrekkingvoorwaarden boa-werkgevers autorisatie voor de systematische verstrekking van de pasfoto uit het rijbewijzenregister. Hierin worden ook regels en voorwaarden vastgelegd om een correcte raadpleging van het rijbewijzenregister te waarborgen. De RDW deelt al bepaalde gegevens met derden en hiervoor zijn reeds de benodigde ICT-systemen en waarborgen voor informatiebeveiliging ingericht. Bij deze werkwijze kan in het kader van deze regeling worden aangesloten.

5.3 Randvoorwaarden en waarborgen ten behoeve van bescherming van persoonsgegevens

Er zijn drie factoren geïdentificeerd in de uitvoering die een risico kunnen vormen voor een correcte en veilige gegevensverwerking.

1. Oneigenlijk gebruik door de boa. De boa kan bijvoorbeeld gegevens raadplegen in het rijbewijzenregister van personen die niet betrokken zijn bij de in de domeinlijst genoemde strafbare feiten of die zich op een andere wijze kunnen identificeren. Ook kan de boa personen bevragen voor toezichttaken in plaats van handhaving op de in de domeinlijst genoemde strafbare feiten.
2. Gebruik van de functionaliteit door onbevoegden, bijvoorbeeld door onjuiste uitgifte van autorisatie door de werkgever van boa's, diefstal van inloggegevens of 'aftappen' van de verbinding door onbevoegden.

Er zijn passende maatregelen getroffen om de persoonsgegevens te beschermen en bovengenoemde risico's te mitigeren. Deze technische en organisatorische maatregelen worden hieronder beschreven.

Technische maatregelen

De input en output van data worden geminimaliseerd. Als input geldt alleen het BSN en de geboortedatum. Deze gegevens fungeren als 'toegangssleutel' voor het opvragen van de pasfoto uit het rijbewijzenregister, waarbij zorgvuldig is afgewogen dat het gebruik van de geboortedatum naast het BSN de kans op vergissingen minimaliseert. Boa's krijgen als output enkel de pasfoto van een Nederlands rijbewijs uit het rijbewijzenregister te zien. Andere gevoelige persoonsgegevens worden niet getoond in het in te richten systeem en toegang hiertoe voor boa's is daarom ook niet mogelijk. De RDW verstrekt de pasfoto zonder dat deze lokaal wordt opgeslagen en de pasfoto wordt enkel tijdelijk toegankelijk gemaakt (dertig seconden). Het maken van een screenshot van de pasfoto is geblokkeerd. De pasfoto die de RDW verstrekt, wordt voorzien van zichtbare en onzichtbare watermerken. Met het op de pasfoto vastleggen van het watermerk wordt voor boa werkgevers de mogelijkheid gerealiseerd om voor onderzoek, bij vermoeden van misbruik, de pasfoto te herleiden naar de aanvraag van de betreffende pasfoto.

Het inloggen in de applicatie is ook op een zodanige manier geregeld dat logging op persoonsniveau en door gebruik van een twee-factor-authenticatie noodzakelijk is. Hierdoor wordt zicht gehouden op de legitimiteit van de bevragingen, doordat bekend is wie wanneer bevragingen doet en of dat overeenstemt met bijvoorbeeld de werktijden en locatie van de desbetreffende boa. Na afloop van de bevragingsessie blijven de metadata (gegevens dat het rijbewijzenregister op een bepaalde tijd is bevroegd door een bepaalde persoon) over de bevraging gedurende twee jaar bewaard. Deze worden bewaard ten behoeve van handhaving en toezicht op het gebruik van het systeem door de boa-werkgevers. Alle netwerkverbindingen dienen beveiligd te zijn door encryptie en te voldoen aan de relevante overheidsnormen voor informatiebeveiliging. Op grond van artikel 128 van de wet kan RDW de vereisten in aansluitvoorwaarden opnemen vanwege het bepalen van de wijze van verstrekken.

Organisatorische maatregelen

De boa-werkgevers zijn verantwoordelijk voor het toezicht op een correcte bevraging van het rijbewijzenregister en zullen hiervoor de nodige waarborgen

moeten inbouwen, waaronder logging op persoonsniveau, actief toezicht op het juiste gebruik door boa's middels een representatief aantal steekproeven, nader onderzoek bij verdachte bevragingen en optreden bij misbruik. De boa-werkgevers dienen ervoor te zorgen dat alle bevragingen van het rijbewijzenregister worden uitgevoerd conform de geldende wetgeving (AVG en Wpg). Zij maken gebruik van screening van personeel en verklaringen omtrent het gedrag en dienen te beschikken over een adequaat informatiebeveiligingsniveau. Bij vermoeden van misbruik van het systeem kunnen kan de boa-werkgever de transactiegegevens delen om te controleren of een pasfoto-aanvraag rechtmatig is. De RDW heeft als beheerder en verwerkingsverantwoordelijke van het rijbewijzenregister een signalerende rol en kan, indien noodzakelijk, in dat kader ook transactiegegevens delen met de boa-werkgever. Deze waarborgen worden vastgelegd in de aansluitingsvoorwaarden en/of verstrekkingvoorwaarden die de RDW aan boa-werkgevers verleent.

Het is van belang om de bevraging van het rijbewijzenregister als laatste middel in te zetten, aangezien het bij het raadplegen van de pasfoto om inzage in een bijzonder persoonsgegeven gaat. Hiertoe is door het ministerie van JenV een werkinstructie opgesteld voor boa's met de regels en werkwijze rondom een juist gebruik van het rijbewijzenregister ten behoeve van de identiteitsvaststelling, zoals beschreven in paragraaf 4.2.4.

6. Gevolgen

De openstelling van het rijbewijzenregister voor boa's heeft voor de burger veel voordelen. Omdat de boa zijn identiteit sneller dan voorheen kan vaststellen, scheelt dat de staande gehouden persoon tijd. Ook is de identiteitsvaststelling minder ingrijpend en verloopt deze makkelijker, waarbij ook de hulp van de politie niet hoeft te worden ingeroepen. Bovendien verbetert de veiligheid op straat, omdat er minder kans is op agressie en escalatie als er niet hoeft te worden gewacht op politieassistentie.

Voor de boa-werkgevers leidt de toegang tot het rijbewijzenregister – als zij daarvan gebruik willen maken – voor boa's tot extra administratieve en organisatorische lasten. Alle boa-werkgevers zullen als verwerkingsverantwoordelijke zaken administratief en organisatorisch moeten inregelen, die hierboven onder paragraaf 5.3 zijn genoemd. Omdat boa's al toegang hebben tot (bijzondere) persoonsgegevens via andere systemen, hebben de werkgevers van 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 dit nieuwe instrument (toegang tot het rijbewijzenregister) naar verwachting beperkt zijn. Voor overheidsorganen wordt geen verstrekkingstarief in rekening gebracht, omdat die kosten worden gedekt uit de rijkskostencomponent.

De openstelling van het rijbewijzenregister voor boa's leidt tot kosten voor de RDW. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft de implementatiekosten gefinancierd. De exploitatiekosten worden daarna gedekt door een geringe verhoging van de rijkskostencomponent. Bijgevolg betekent dat een doorrekening in de prijs van het rijbewijs. Uit de uitvoeringstoets van de RDW blijkt dat dit gaat om een verhoging van de rijkskostencomponent met 0,04 euro.

7. Advies en consultatie

7.1 Uitvoeringstoets RDW

De RDW heeft op het ontwerp van deze regeling een uitvoeringstoets uitgevoerd.
PM

7.2 Internetconsultatie

PM

Over het ontwerp van deze regeling heeft een internetconsultatie plaatsgevonden van [PM begindatum] tot en met [PM einddatum]. Er zijn in totaal [PM] reacties ingediend, hiervan zijn er [PM] openbaar. Indieners zijn [PM indieners]. De belangrijkste opmerkingen betreffen [PM resultaten internetconsultatie]

7.3 Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

PM

7.4 Autoriteit Persoonsgegevens (AP)

PM

Deze regeling heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens, namelijk het opvragen van een pasfoto uit het rijbewijzenregister. Daarom is deze regeling ter advies voorgelegd aan de AP.

8. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in overeenstemming met het beleid van vaste verandermomenten in werking met ingang van [PM: datum]. Artikel I, Onderdeel B, waarin de voorwaarden staan waaronder aan de boa's van de openbaarvervoerbedrijven gegevens uit het rijbewijs verstrekt kunnen worden, kan dan mogelijk nog niet in werking treden.

Gelijktijdig met het concept van deze wijzigingsregeling is een wijziging van het Reglement Rijbewijzen voorbereid, waarbij openbaarvervoerbedrijven worden aangewezen als instanties waaraan gegevens uit het rijbewijzenregister kunnen worden verstrekt. Mogelijk zal die algemene maatregel van bestuur later in werking treden dan deze regeling [PM; datum]. Artikel I, onderdeel B, treedt daarom niet in werking, totdat de wijziging van het Reglement Rijbewijzen in werking treedt.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Ingevolge artikel 127, zevende lid, van de wet kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld met betrekking tot de te verstrekken gegevens en de wijze van verstrekking van die gegevens. Ook kunnen voorwaarden worden verbonden aan de verstrekking van die gegevens. In de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister wordt artikel 127, zevende lid, van de wet uitgewerkt. Deze wijzigingsregeling werkt de voorwaarden voor verstrekking van persoonsgegevens aan (werkgevers van) bepaalde categorieën boa's daarom nader uit.

Dit artikel regelt de verstrekking van de pasfoto aan de in artikel 4, onder d, aangewezen buitengewoon opsporingsambtenaren die werkzaam zijn voor overheidsorganen, zoals bedoeld in artikel 125a, eerste lid, van de wet. Deze

opsporingsambtenaren, actief binnen domeinen zoals Openbare ruimte (domein I), Milieu, Welzijn en Infrastructuur (domein II), of Openbaar Vervoer (domein IV), hebben recht op de pasfoto, mits zij aangeven deze nodig te hebben voor de identificatie van een staande gehouden persoon in verband met het plegen van een strafbaar feit, wanneer de identiteit niet op andere wijze kan worden vastgesteld. De verstrekking vindt plaats ten behoeve van de handhaving en naleving van andere wetgeving dan de Wegenverkeerswet 1994.

Ingevolge artikel 127, eerste lid, van de wet worden door de RDW gegevens verstrekt aan overheidsorganen voor zover zij aangeven deze gegevens nodig te hebben voor de uitoefening van hun publieke taak. Op grond van artikel 127, vierde lid, van de wet kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere personen of instanties worden aangewezen waaraan de RDW persoonsgegevens desgevraagd kan verstrekken voor zover zij die voor hun taak behoeven. Aan dat lid is uitvoering gegeven in artikel 156 van het Reglement rijbewijzenregister, waarin onder andere vervoerders als bedoeld in artikel 1 van de Wet personenvervoer 2000 waarvoor boa's werkzaam zijn worden aangewezen.

Dit artikel regelt daarom ook de verstrekking van de pasfoto aan de in artikel 8, onder d, genoemde vervoerders waarvoor buitengewoon opsporingsambtenaren in domein IV werkzaam zijn. Deze boa's hebben recht op de pasfoto, mits zij aangeven deze nodig te hebben voor de identificatie van een staande gehouden persoon in verband met het plegen van een strafbaar feit, wanneer de identiteit niet op andere wijze kan worden vastgesteld. De verstrekking vindt plaats ten behoeve van de handhaving en naleving van andere wetgeving dan de Wegenverkeerswet 1994.

Artikel II

Voor de toelichting van dit artikel wordt verwezen naar het algemene deel van deze toelichting.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Robert Tieman