



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 rijbewijsregister in verband met het verstrekken van de pasfoto uit het rijbewijsregister ten behoeve van buitengewoon opsporingsambtenaren, werkzaam voor overheidsorganen in de domeinen I en II, voor de identificatie van staande gehouden personen [KetenID WGK013835]

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

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

BESLUIT:

ARTIKEL I

De Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijsregister wordt als volgt gewijzigd:

A

In §1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1

In deze regeling wordt onder 'groene boa' verstaan: buitengewoon opsporingsambtenaar, werkzaam als boa Milieu, welzijn en infrastructuur als bedoeld in de bijlage bij de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar, Domein II. Milieu, welzijn en infrastructuur, die uitsluitend of in hoofdzaak is belast met de opsporing van strafbare feiten ter bescherming van natuur of milieu buiten de bebouwde kom, niet zijnde vergunning-gebonden strafbare feiten.

B

In artikel 4 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van dat artikel door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- g. aan overheidsorganen waarvoor personen werkzaam zijn als boa Openbare ruimte als bedoeld in de bijlage bij de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar, Domein I. Openbare ruimte, of als groene boa, ten behoeve van de identificatie van een staande gehouden persoon in het kader van de opsporing van strafbare feiten behorend tot Domein I. Openbare ruimte respectievelijk Domein II. Milieu, welzijn en infrastructuur, zoals opgenomen in die bijlage en voor zover de buitengewoon opsporingsambtenaar aangeeft deze nodig te hebben voor de identificatie van een staande gehouden persoon waarvan de buitengewoon opsporingsambtenaar de identiteit niet op andere wijze zelfstandig kan vaststellen: na opgave van het burgerservicenummer en geboortedatum van de staande gehouden persoon: de pasfoto in het rijbewijsregister van de persoon aan wie het opgegeven burgerservicenummer toebehoort.

C

Na artikel 9 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 9a

1. De door de Dienst Wegverkeer verstrekte pasfoto als bedoeld in artikel 4, onderdeel g,
 - a. wordt slechts kortstondig digitaal beschikbaar gemaakt voor de betrokken buitengewoon opsporingsambtenaar en
 - b. wordt op geen enkele wijze vastgelegd of opgeslagen.



2. De Dienst Wegverkeer neemt de in het eerste lid genoemde eisen op in aansluit- en verstrekingsvoorwaarden.
3. Overheidsorganen als bedoeld in artikel 4, onderdeel g, tonen aan dat een door hen gebruikt ICT-middel aan de in het eerste lid bedoelde eisen voldoet.
4. Overheidsorganen als bedoeld in artikel 4, onderdeel g, melden een wijziging in een door hen gebruikt ICT-middel die verband houdt met de in het eerste lid bedoelde eisen onverwijld aan de Dienst Wegverkeer en tonen daarbij aan dat het ICT-middel nog steeds aan deze eisen voldoet.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 april 2026. Indien de Staatscourant waarin deze regeling wordt geplaatst wordt uitgegeven na 31 maart 2026, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

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

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



TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Deze wijziging van de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister stelt twee categorieën buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's), werkzaam voor overheidsorganen, in staat om de pasfoto van een staande gehouden persoon uit het rijbewijzenregister op te vragen wanneer diens identiteit niet op een andere wijze kan worden vastgesteld. Met inzage in de pasfoto uit het rijbewijzenregister krijgen deze 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 boa's hoeven dan minder vaak assistentie van de politie in te roepen. Hierdoor wordt het werk van de boa's veiliger en de kwaliteit van de opsporing beter.

2. Aanleiding en doel van de regeling

Aanleiding voor deze wijzigingsregeling is een verzoek van onder andere gemeenten om boa's ruimere mogelijkheden te geven voor de vaststelling van de identiteit van staande gehouden personen. Dit verzoek heeft de instemming van de politie en het Openbaar Ministerie (hierna: OM).

2.1 Boa's Openbare ruimte en groene boa's

Gemeenten hebben boa's in dienst die belast zijn met de opsporing van strafbare feiten in de openbare ruimte. Dit zijn boa's uit domein I (Openbare ruimte), ook wel bekend als handhavers.¹ De gemeentelijke boa's houden toezicht op uiteenlopende onderwerpen die direct van invloed zijn op de leefbaarheid en veiligheid in steden en dorpen. 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. Gemeentelijke boa's komen dagelijks talloze keren in contact met bewoners, bezoekers en ondernemers. Afhankelijk van de situatie spreken zij burgers aan, geven zij een waarschuwing, leggen zij een boete op of houden zij personen aan.

De zogenoemde 'groene boa's' zijn een deelgroep van de boa's in het domein Milieu, Welzijn en Infrastructuur (domein II). Groene boa's zijn veelal werkzaam als boswachter in de buitengebieden en in dienst van onder andere gemeenten en van publieke of private natuurbeheerorganisaties, zoals Staatsbosbeheer. Zij houden toezicht op delen van de Omgevingswet op het gebied van flora, fauna en natuurbescherming, de Wet milieubeheer en de Visserijwet 1963. Zij controleren onder meer op stroperij, illegale houtkap, afvaldumpingen en overlast in natuurgebieden. Verder spreken zij recreanten aan en treden ze handhavend op bij overtredingen.

2.2 Probleembeschrijving

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.² 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 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.³ Eén van de redenen

¹ Er zijn zes domeinen waarin boa's werkzaam kunnen zijn. Zie hiervoor de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.

² Artikel 27a van het Wetboek van Strafvordering.

³ Antwoorden Kamervragen over het bericht 'Steeds meer fouten in processen-verbaal, jaarlijks tienduizenden overtreders vrijuit', 22 september 2025.



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 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 rijbewijsregister. Dit gebeurt dagelijks in heel Nederland: in Utrecht wordt vrijwel iedere dag de politie gevraagd om assistentie voor de identiteitsvaststelling, terwijl in Amsterdam dit per dag kan oplopen tot vijf keer of meer.⁴

Deze afhankelijkheid van de politie leidt tot inefficiëntie en extra belasting van de politiecapaciteit. Uit de evaluatie van de pilot Verkeershandhaving in Utrecht (februari 2022) blijkt dat het ontbreken van effectieve instrumenten voor identiteitsvaststelling een structureel obstakel vormt.⁵ In de praktijk kiezen boa's er regelmatig voor om geen boete op te leggen en iemand te laten gaan, omdat de wachttijd op de politie anders te groot is. In zowel Utrecht als Amsterdam bedraagt de gemiddelde wachttijd circa 30 minuten, met uitschieters tot meer dan een uur. In die periode moet de 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. Indien de politie niet ter plaatse komt, rest de boa weinig andere opties dan de betrokkene te laten gaan of hem aan te houden en mee te nemen naar het politiebureau voor nader onderzoek. Voor lichtere vergrijpen is dit niet proportioneel en bovendien zeer capaciteitsintensief.

De groene boa's ervaren dezelfde knelpunten bij de identiteitsvaststelling van overtredders die geen identiteitsbewijs kunnen tonen als de gemeentelijke boa's. Ook zij moeten in de praktijk regelmatig de politie inschakelen om de identiteit te verifiëren. Aangezien de werkzaamheden vaak plaatsvinden in afgelegen buitengebieden, is de politie meestal aanzienlijk langer onderweg dan in stedelijke gebieden.

Binnen het geheel van instrumenten zien gemeenten en politie toegang tot het rijbewijsregister 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 rijbewijsregister 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.

Door inzage in de pasfoto kunnen 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 overtredders wordt voorkomen.

Boa's in het openbaar vervoer (domein IV) hebben ook te maken met staande gehouden reizigers die geen identiteitsbewijs kunnen tonen en de bijbehorende problemen. Er loopt een separaat traject om de ov-boa's ook toegang tot de pasfoto uit het rijbewijsregister mogelijk te maken.

⁴ Dit zijn de formele assistentieverzoeken via de meldkamer. Deze aantallen liggen in de praktijk nog hoger, omdat boa's ook rechtstreeks contact opnemen met de operationeel commandant van de politie in het gebied.

⁵ Verkeershandhaving door boa's. Eindrapport evaluatie pilot gemeente Utrecht | Tweede Kamer der Staten-Generaal.



2.3 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.⁶

In 2022 heeft de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid (JenV) in een Kamerbrief en de bijbehorende bijlage⁷ aangegeven dat de toegang tot de pasfoto in het rijbewijsregister 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 Waterstaat⁸ het grote belang hiervan opnieuw benadrukt.

2.4 Onderzoek naar omvang probleem

Met een steekproef van het OM en een onderzoek van het gedragsteam van JenV zijn de ervaren knelpunten in de domeinen I, II en IV (Openbaar Vervoer) 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.⁹ 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.¹⁰ 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 rijbewijsregister 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 doordat boa's beperktere toegang tot databronnen hebben dan de politie.

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 de 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 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.

⁶ Kamerstukken II 2021/2022, 29 628, nr. 1091.

Kamerstukken II 2021/2022, 29 628, nr. 1092.

⁷ Kamerstukken II 2024/2025, 29 984, nr. 1214.

⁸ Kamerstukken II 2021/2022, 29 628, nr. 1099.

⁹ Kamerstukken II 2024/2025, 28 642, nr. 112.

¹⁰ Memo 'Steekproef identiteitsvaststelling' van het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie, gestuurd aan het Ministerie van JenV op 28 mei 2025.

¹¹ Het overgrote deel van strafbare feiten geconstateerd door boa's betreffen overtredingen van de APV en overtredingen in het openbaar vervoer.



Uit de resultaten¹¹ 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 met foto's 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 rijbewijsregister zou hen in meer gevallen in staat stellen zorgvuldig en effectief tot identiteitsvaststelling te komen.

2.5 Geschiktheid van het rijbewijsregister

Uitgangspunt is dat de boa de voor zijn taakuitvoering benodigde gegevens zo veel mogelijk zelfstandig moet kunnen opvragen en gebruiken. De boa's in dienst van overheidsorganisaties kunnen de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) raadplegen.¹² Dit register bevat persoonsgegevens van burgers, maar geen pasfoto's. De boa's 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, maar toegang tot een aanvullende bron waarin wel pasfoto's staan is nodig voor een juridisch solide identificatie.

Het rijbewijsregister 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 rijbewijsregister is een van deze registers en wordt door de politie veelvuldig gebruikt bij de identiteitsvaststelling.

Met het inzien van de pasfoto uit het rijbewijsregister 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.

Naar schatting heeft 82% van de bevolking vanaf 18 jaar een rijbewijs.¹³ De inzage in de pasfoto uit het rijbewijsregister 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.

2.6 Overwogen andere methoden

De toegang tot het rijbewijsregister 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.

¹¹ Onderzoek 'Middelen en bevoegdheden van boa's in de dagelijkse praktijk' van het Gedragsteam van het Ministerie van JenV, 16 oktober 2025.

¹² Na autorisatie van het overheidsorgaan hiertoe op grond van art. 3.2 van de wet basisregistratie personen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹³ Op basis van gegevens over 2025 op www.cbs.nl.



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

Naast het rijbewijsregister bevatten ook de SKDB en de BVV pasfoto's. In de SKDB worden de administratieve persoonsgegevens van een justitiabele opgeslagen onder een uniek strafrechtkenummer. De administratieve gegevens worden aangevuld met gegevens over hoe de identificatie heeft plaatsgevonden, zoals documentgegevens. Verder zijn foto's en aliansen te raadplegen in de SKDB. Het is voor de boa op dit niet mogelijk om de SKDB te raadplegen ten behoeve van de uitvoering van zijn taak. Door het Ministerie van JenV 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 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. Een wetswijziging om de toegang voor de BVV voor boa's te realiseren wordt nu uitgewerkt, maar zal vermoedelijk 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 rijbewijsregister, 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 ook personen die niet opgenomen zijn in het rijbewijsregister. Daarom is toegang tot deze registers geen alternatief voor de raadpleging van het rijbewijsregister, maar een aanvulling op het rijbewijsregister.

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 ze 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.¹⁴

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 rijbewijsregister. Het gebruik van de ID-wallet zal echter niet verplicht worden gesteld, waardoor deze nu geen volledig alternatief is voor de toegang tot de foto uit het rijbewijsregister.

In het licht van bovengenoemde ontwikkelingen werkt de Dienst Wegverkeer (hierna: 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 nog geen afdoende alternatief voor de toegang tot de foto uit het rijbewijsregister.

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 rijbewijsregister, de BVV en de SKDB. Onderzocht is of deze gegevens door de

¹⁴ 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).



politie op afstand digitaal beschikbaar gesteld kunnen worden aan boa's. De juridische basis voor een dergelijke samenwerking is echter als onvoldoende solide beoordeeld. Ook is het uitgangspunt 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 rijbewijsregister. Wel komen er in de toekomst (mogelijk) methoden beschikbaar die een aanvulling zijn op de identificatie met behulp van het rijbewijsregister.

2.7 Afbakening en voorwaarden verstrekking gegevens rijbewijsregister aan boa's

Deze regeling maakt niet voor alle boa's het raadplegen van de pasfoto in het rijbewijsregister mogelijk. Het betreft enkel boa's werkzaam voor overheidsorganen in de domeinen I (Openbare ruimte) en de groene boa's in domein II (Milieu, Welzijn en Infrastructuur). Onder domein II vallen ook veel zogenoemde 'grijze boa's' die werkzaam zijn bij Rijksinspecties en Omgevingsdiensten en 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.

Nadere afbakening hierbij is dat de toegang tot de pasfoto uit het rijbewijsregister 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 het rijbewijsregister dus niet zonder aanleiding raadplegen en evenmin in het kader van toezichtstaken op basis van het bestuursrecht. Ook zal de boa eerst proberen de identiteit van de staande gehouden persoon 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 rijbewijsregister.

De boa raadpleegt uitsluitend de pasfoto in het rijbewijsregister als een burger wel wil meewerken aan de identiteitsvaststelling, maar de hierboven genoemde stappen niet hebben geleid tot het correct 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.

Hierbij geldt wel dat dit een richtlijn is en dat de boa altijd een discretionaire bevoegdheid houdt om te bepalen hoe hij, afhankelijk van de situatie, de identiteit vaststelt. Of het eerst doen van alternatieve interventies in een bepaalde situatie proportioneel is, is in overwegende mate afhankelijk van de situatie en blijft een afweging van de boa zelf. De boa kan bijvoorbeeld in een gespannen situatie besluiten om het rijbewijsregister direct te raadplegen in plaats van eerst te wachten op het laten brengen van een identiteitsbewijs.

In het nieuwe artikel 9a zijn voorwaarden over de verstrekking opgenomen die voortkomen uit de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (data protection impact assessment; DPIA) die is uitgevoerd. De bevindingen uit de DPIA en de verwerking worden nader toegelicht in paragraaf 4.3.

2.8 Caribisch Nederland

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

3. Wettelijk kader

3.1. Wegenverkeerswet en daarop gebaseerde regelgeving

De Wegenverkeerswet 1994 (hierna: Wvw) bevat in artikel 126 de wettelijke grondslag voor het door de RDW te houden rijbewijsregister. Het rijbewijsregister 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 rijbewijsregister 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 rijbewijsregister worden voor verschillende doeleinden 'gegevens, waaronder mede begrepen persoonsgegevens, bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard' verwerkt.



Een van deze doeleinden is overheidsorganen te voorzien van gegevens, voor zover zij aangeven deze gegevens nodig te hebben voor een goede uitoefening van hun publieke taak.¹⁵ Artikel 127 regelt aan welke personen en instanties de RDW gegevens uit het rijbewijsregister kan verstrekken. Overheidsorganen worden in art. 127, eerste lid, als zodanig aangewezen. De overheidsorganen kunnen vervolgens de gegevens, in dit geval de pasfoto, beschikbaar maken voor de boa's die onder hun verantwoordelijkheid werkzaam zijn.¹⁶

De verstrekking van de gegevens uit het rijbewijsregister aan de overheidsorganen en de daaropvolgende verstrekking van die gegevens aan de boa's die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn, 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 het verstrekken van de pasfoto aan de boa-werkgever, en niet aan 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 rijbewijsregister worden verstrekt aan de geautoriseerde werkgever.

De aanwijzing van overheidsorganen in artikel 127, eerste lid, maakt het op zichzelf nog niet mogelijk om persoonsgegevens uit het rijbewijsregister 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 rijbewijsregister (hierna: Regeling) bepaalt dat de verstrekking van gegevens uitsluitend plaatsvindt overeenkomstig de in paragraaf 3 van die regeling opgenomen bepalingen.¹⁷ Zonder nadere uitwerking van de te verstrekken gegevens, de wijze van verstrekking en voorwaarden kunnen door de RDW dus geen persoonsgegevens worden verstrekt aan overheidsorganen. Deze wijzigingsregeling werkt de voorwaarden voor verstrekking van persoonsgegevens aan de boa-werkgevers daarom nader uit.

3.2 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 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 JenV 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.

¹⁵ Art. 126, tweede lid, onderdeel b, Wvw.

¹⁶ De overheden die de gegevens uit het rijbewijsregister 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.

¹⁷ Artikel 3 Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijsregister.



3.3 Privacyregelgeving (Algemene verordening gegevensbescherming en Wet politiegegevens)

De pasfoto is een persoonsgegeven in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).¹⁸ Op de gegevensverstrekking uit het rijbewijsregister door de RDW aan de werkgever van boa's is de AVG van toepassing. De RDW is verwerkingsverantwoordelijke voor het rijbewijsregister 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 het overheidsorgaan met het oog op de verstrekking van deze gegevens aan de boa's die voor hem werken, is in paragraaf 2 toegelicht. Voor de rechtmatigheid van de verstrekking is een toereikende grondslag nodig. Deze wordt gevormd door artikel 127, eerste lid, Wvw. De Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijsregister vermeldt (na deze wijziging) de gegevens die verstrekt mogen worden aan de boa-werkgever ten behoeve van de opsporingstaken van zijn boa's.

Op gegevens die worden verwerkt voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten is Richtlijn (EU) 2016/680¹⁹ 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. De gegevens die de boa als opsporingsambtenaar verwerkt, vallen daarmee onder de Wpg.²⁰ De boa-werkgever is verwerkingsverantwoordelijke onder de Wpg.²¹ De rol van de boa-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.

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 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 de boa dit niet op andere wijze zelfstandig kan doen);
- 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, is uitgewerkt in hoofdstuk 2. De pasfoto wordt door de boa verwerkt naast andere gegevens over de persoon, namelijk de geboortedatum en het BSN. De boa-werkgever is verantwoordelijk voor gegevensbescherming en moet daartoe technische en organisatorische maatregelen (art. 4a, 4b en 6 Wpg) treffen. Daarnaast worden voor het verstrekken van de pasfoto in deze regeling specifieke maatregelen genomen om de gegevens afdoende te beveiligen. Die maatregelen zijn nader toegelicht in paragraaf 4.3 van deze toelichting.

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.

¹⁸ 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).

¹⁹ 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).

²⁰ 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.

²¹ Artikel 1, onderdeel c, BpgBoa.



4. Uitvoering

4.1 Extra middel ten behoeve van identiteitsvaststelling

Met de toegang tot de pasfoto uit het rijbewijsregister heeft de boa een extra middel tot zijn beschikking bij de identiteitsvaststelling van een staande gehouden persoon. Het vaststellen van de identiteit gebeurt aan de hand van het bepaalde in artikel 27a WvSv: het uitvragen bij de verdachte van een aantal persoonsgegevens (naam, adres, woonplaats, geboorteplaats en geboortedatum) gecombineerd met een onderzoek van diens identiteitsbewijs. De boa zal bij afwezigheid van een identiteitsbewijs altijd eerst op andere reguliere manieren de persoon proberen te identificeren. Indien dat niet mogelijk is, kan de boa het rijbewijsregister raadplegen via de software-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 vervolgens de bijbehorende pasfoto uit het rijbewijsregister te zien, als aan de betrokken persoon een Nederlands rijbewijs is afgegeven. Het Ministerie van JenV heeft een werkinstructie voor boa's opgesteld met daarin de regels en werkwijze rondom een juist gebruik van de pasfoto uit het rijbewijsregister ten behoeve van identiteitsvaststelling. De boa's die toegang krijgen tot de pasfoto uit het rijbewijsregister hebben al ervaring in het gebruik van digitale registers, zoals het kentekenregister en de BRP.

4.2 Aansluiting op het rijbewijsregister

Om toegang te krijgen tot het rijbewijsregister, dienen de werkgevers van boa's een verzoek tot aansluiting op het rijbewijsregister in bij de RDW. Als de boa-werkgever aan de aansluit- en verstrekingsvoorwaarden van de RDW (zie ook paragraaf 4.3) voldoet, zal de RDW de boa-werkgever aansluiten en op verzoek de pasfoto verstrekken.

Boa-werkgevers maken gebruik van software. Er zijn verschillende softwarepartijen die applicaties leveren aan boa-werkgevers. De software moet voldoen aan de in deze regeling gestelde eisen en de door de RDW opgestelde aansluit- en verstrekingsvoorwaarden.

De RDW deelt al bepaalde gegevens uit het rijbewijsregister met andere organisaties en hiervoor zijn reeds de benodigde ICT-systemen en waarborgen voor informatiebeveiliging ingericht. Bij deze werkwijze wordt in het kader van deze regeling waar mogelijk aangesloten. Voor de verstrekking van de pasfoto zal de FSC-standaard (Federatieve Service Connectiviteit) gelden. Dit is een nieuwe landelijke standaard die breed gebruikt gaat worden tussen overheden en externe partijen. Tijdens de totstandkoming van deze regeling is in een werkgroep met boa-werkgevers, VNG, de betrokken ministeries, softwareleveranciers en de RDW overlegd over de ICT-aspecten.

4.3 Randvoorwaarden en waarborgen ten behoeve van bescherming van persoonsgegevens

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

1. Oneigenlijk gebruik door de boa. De boa kan bijvoorbeeld gegevens raadplegen in het rijbewijsregister van personen die niet betrokken zijn bij de in de domeinlijst genoemde strafbare feiten of die zich op een andere wijze kunnen identificeren. Ook zou de boa de pasfoto kunnen opvragen in het kader van 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.
3. Onvoldoende juridische basis voor de RDW om voorwaarden te stellen aan de verwerking van de pasfoto, om toezichthouders aan te wijzen of om bij misbruik ontvangende instanties af te sluiten van het rijbewijsregister.

De technische en organisatorische maatregelen om de persoonsgegevens te beschermen en bovengenoemde risico's te mitigeren worden hieronder beschreven. Op het toezicht wordt ingegaan in hoofdstuk 6.

Algemene maatregelen door de boa-werkgever

Op grond van de Wpg is de boa-werkgever verplicht passende technische en organisatorische maatregelen te nemen om persoonsgegevens te beschermen (zie paragraaf 3.3). Boa's hebben al toegang tot gegevens. Zij kunnen bijvoorbeeld gegevens opvragen in de BRP. Ook de beveiliging van de pasfoto valt onder de algemene eisen van informatiebeveiliging van de Wpg.



Specifieke voorwaarden voor de verstrekking en het gebruik van de pasfoto

Voor de beveiliging van de pasfoto worden ook een aantal specifieke voorwaarden in de regeling gesteld die niet volgen uit de Wpg. 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 rijbewijsregister, waarbij zorgvuldig is afgewogen dat het gebruik van de geboortedatum naast het BSN de kans op vergissingen minimaliseert. Deze voorwaarde is opgenomen in het in deze wijzigingsregeling toegevoegde onderdeel g van artikel 4. Boa's krijgen als output enkel de pasfoto van een Nederlands rijbewijs uit het rijbewijsregister te zien. Andere persoonsgegevens worden niet getoond. De pasfoto wordt slechts tijdelijk (30 seconden) zichtbaar gemaakt op het scherm van de boa. De pasfoto kan niet worden opgeslagen en het maken van een screenshot van de pasfoto is geblokkeerd. Dit is opgenomen in het nieuwe artikel 9a. De ICT-middelen die de boa-werkgever aan de boa ter beschikking stelt moeten aan deze eisen voldoen. Voor de borging van deze eisen worden ze ook door de RDW opgenomen in de aansluit- en verstrekkingvoorwaarden.

Bij de voorbereiding van de implementatie van deze regeling worden acceptatietesten door boa-werkgevers en de beperkte groep van softwareleveranciers uitgevoerd om vast te stellen of de gebruikte ICT-middelen aan de eisen voldoen. De boa-werkgever moet voor de aansluiting aan de RDW tonen dat de gebruikte software en ICT-middelen aan de eisen voldoen. Dit kan bijvoorbeeld door een eigen verklaring waarin is aangegeven hoe ervoor gezorgd is dat aan de vereisten is voldaan, met daarbij het verslag van een positieve acceptatietest. Software en andere ICT-middelen zijn aan wijzigingen en nieuwe versies onderhevig. Daarom moeten de boa-werkgevers het aan de RDW melden als er technische wijzigingen zijn die verband houden met deze eisen en ook daarbij onderbouwen dat de ICT-middelen nog steeds aan de vereisten voldoen. Dat kan met de eerder genoemde eigen verklaringen. Indien deze onderbouwing is ontvangen, blijft de RDW de pasfoto verstrekken.

Maatregelen RDW

De pasfoto die de RDW verstrekt, wordt voorzien van een watermerk. Door het vastleggen van een watermerk op de pasfoto krijgen boa-werkgevers de mogelijkheid om bij een vermoeden van misbruik de pasfoto te herleiden naar de bijbehorende aanvraag. Op grond van artikel 128 Wvw kan RDW voorwaarden stellen aan de wijze van verstrekken.

De RDW heeft daarnaast als beheerder en verwerkingsverantwoordelijke van het rijbewijsregister een signalerende rol. De RDW kan in de logging van bevragingen op organisatieniveau de aantallen bevragingen en tijdstippen van bevraging zien. De RDW monitort deze gegevens niet systematisch, maar kan als er op enig moment een afwijking wordt waargenomen dat melden aan de boa-werkgever. De RDW bewaart deze logging twee jaar en kan, desgevraagd ook gegevens van de eigen bevragingen delen met de boa-werkgever.

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 rijbewijsregister valt hieronder.

De Functionaris Gegevensbescherming van de boa-werkgever is bij de werkgevers degene die in eerste instantie toeziet op de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens. Het externe toezicht op de boa-werkgevers voor wat betreft de ontvangst en verwerking van het persoonsgegeven (de foto) en bijbehorende technische en organisatorische maatregelen valt onder de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP). De AP is de aangewezen exclusieve autoriteit die toeziet op de naleving van de AVG. De AP is ook toezichthouder 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 AP is bevoegd om sancties op te leggen als een boa-werkgever de AVG of de Wpg overtreedt. Het gaat dan bijvoorbeeld om een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete.

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 opsporings-



bevoegdheden uitoefenen. De hoofdofficier controleert of boa's hun taken correct uitvoeren.²²

Bij oneigenlijk gebruik van de bevoegdheden door de boa of incidenten op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens treden deze toezicht- en controlemechanismen in werking, waarbij de werkgever verantwoordelijk is voor het melden daarvan bij de juiste instanties en het berispen, dan wel sanctioneren, van de betreffende boa. Burgers kunnen klachten via de boa-werkgever, de AP of de Nationale ombudsman kenbaar maken.

Omdat het raadplegen van een pasfoto uit het rijbewijsregister gebruikt wordt voor de opsporingstaken van boa's, is er sprake van politiegegevens waarop de Wpg van toepassing is. Boa-werkgevers moeten binnen het huidige toezichtkader jaarlijks een interne Wpg-audit en elke vier jaar een externe Wpg-audit laten doen om aan te tonen dat zij aan de gestelde informatiebeveiligings-eisen voldoen voor de verwerking van politiegegevens.

De RDW toetst bij een verzoek om aansluiting of de aanvrager voldoet aan de gestelde voorwaarden voor de wijze van verstrekking van de pasfoto uit het rijbewijsregister. Daarna geldt het hierboven geschetste toezichtskader.

De RDW kan de verstrekking van de pasfoto staken als niet aan de voorwaarden wordt voldaan. De wijze van controle op de specifieke eisen voor de verstrekking en het gebruik van de pasfoto is toegelicht in paragraaf 4.3.

Ook als er sprake is van een schending van de AVG of Wpg waardoor de gegevensverstrekking niet veilig kan gebeuren die niet binnen afzienbare tijd door de boa-werkgever opgelost wordt, mag de RDW de verstrekking aan een organisatie (tijdelijk) stopzetten. Dit vloeit voort uit de rol van de RDW als verwerkingsverantwoordelijke voor de gegevens uit het rijbewijsregister.

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

6. Gevolgen en kosten

Maatschappelijke winst

Het beschikbaar maken van de pasfoto uit het rijbewijsregister aan boa's heeft veel voordelen. Omdat de boa de identiteit van een meewerkende staande gehouden persoon sneller dan voorheen kan vaststellen, is de identiteitsvaststelling efficiënter. Dit is voordelig voor de staande gehouden persoon. Er hoeft ook minder vaak een beroep te worden gedaan op politiecapaciteit. Door vermindering van het risico op escalatie, door het moeten wachten op politie, is daarmee ook de sociale veiligheid gediend. Ook worden er naar verwachting minder processen-verbaal retour gestuurd door het OM (zie hoofdstuk 2).

Boa-werkgevers

Voor de werkgevers van boa's, die van de mogelijkheid tot gegevensverstrekking uit het rijbewijsregister voor boa's gebruik willen maken, leidt dit tot enige administratieve en organisatorische lasten. 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 de toegang tot de pasfoto uit het rijbewijsregister naar verwachting beperkt zijn. Er zijn verschillende softwarepartijen die applicaties leveren aan boa-werkgevers en die de toegang tot de pasfoto uit het rijbewijsregister technisch moeten inregelen. Er is een uitvraag geweest bij de vier grootste boa-softwareleveranciers over de kosten voor aanpassingen in de applicaties. Hieruit blijkt dat deze kosten gering zijn en niet of slechts met een lichte verhoging van de licentiekosten doorbelast worden aan de boa-werkgevers.

De RDW brengt op grond van artikel 128 Wvw de overheden een aansluittarief in rekening. Voor overheidsorganen wordt geen verstrekkingstarief in rekening gebracht. De kosten voor de verstrekking maken deel uit van de exploitatiekosten die worden gedekt uit de rijkskostencomponent in de prijs van het rijbewijs.

Een deel van de kosten die boa-werkgevers moeten maken zit in het implementeren van de FSC-standaard. Hoewel het traject dat toegang tot het rijbewijsregister regelt één van de eerste projecten is die de nieuwe standaard verplicht stelt, maken de kosten die hiermee gepaard gaan niet rechtstreeks onderdeel uit van dit traject.

²² <https://justis.nl/producten/boa/toezicht-en-klachten>.



RDW

De openstelling van het rijbewijzenregister voor boa's leidt tot voor de RDW tot implementatie- en exploitatiekosten. De implementatiekosten worden vergoed door de Ministeries van JenV en IenW. De exploitatiekosten, waaronder de kosten voor de verstrekking van de pasfoto aan overheidsorganisaties worden daarna gedekt door een geringe verhoging van de rijkskostencomponent in de prijs van het rijbewijs. Uit een na de uitvoeringstoets geactualiseerde berekening van de RDW blijkt dat dit gaat om een verhoging van de rijkskostencomponent met 0,06 euro.

7. Advies en consultatie

7.1 Uitvoeringstoets RDW

De RDW heeft in maart 2023 een uitvoeringstoets opgeleverd op een eerder ontwerp van deze regeling.

In de uitvoeringstoets 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 Wegverkeerswet 1994.

7.2 Internetconsultatie

Over het ontwerp van deze regeling heeft een internetconsultatie plaatsgevonden van 9 juli tot en met 20 augustus 2025.²³ 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 de regelgeving aan te passen. Wel werd in één reactie specifiek aandacht gevraagd voor het inrichten van een adequaat toezicht op het verstrekken van de pasfoto uit het rijbewijzenregister aan de boa's. Dit onderdeel moest ten tijde van de internetconsultatie nog nader worden uitgewerkt en wordt in hoofdstuk 5 toegelicht.

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 deze regeling is voor advies voorgelegd aan de AP.²⁴ De AP begrijpt de noodzaak om te komen tot een veiliger taakuitvoering van de bedoelde boa's. Ook voor de AP staat vast dat daarmee een belang gemoeid is dat ook relatief ingrijpende verwerking van persoonsgegevens kan rechtvaardigen. Voor de boa's in domein I en de groene boa's in domein II oordeelt de AP dat de toegang tot de pasfoto uit het rijbewijzenregister een geschikt middel is om de gestelde doelen te bereiken.

In de wetgevingstoets merkt de AP op dat in de toelichting van het concept een beperking in en enkele randvoorwaarden bij de toegang tot het rijbewijzenregister zijn opgenomen. Het gaat erom dat de zogenaamde 'grijze boa's' geen toegang tot het rijbewijzenregister krijgen en de randvoorwaarden dat de pasfoto slechts 30 seconden op het scherm van de boa getoond kan worden en de boa de foto niet kan opslaan. De AP geeft aan dat deze beperking en randvoorwaarden niet uitsluitend in de toelichting, maar in de regeling zelf zouden moeten worden opgenomen. Dit advies is opgevolgd.

²³ Bij de internetconsultatie betrof het nog een conceptwijziging van de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister voor de domeinen I, II en IV.

²⁴ De adviesaanvraag aan de AP betrof nog conceptwijziging van de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister voor de domeinen I, II en IV.



8. Inwerkingtreding

Het beschikbaar maken van de pasfoto uit het rijbewijsregister aan de publieke boa-werkgevers heft een belangrijk knelpunt in de effectieve en veilige taakuitoefening door boa's op. Er worden geen partijen benadeeld omdat het niet verplicht is om gebruik te maken van de mogelijkheid. Gelet op het aanmerkelijke voordeel voor de taakuitoefening van de boa's en voor staande gehouden personen is een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van belang. Daarom wordt afgeweken van het beleid met betrekking tot een minimuminvoeringstermijn.

Artikelsgewijs deel

Artikel I, onderdeel A

In het nieuwe artikel 1 van de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijsregister is de groene boa gedefinieerd door een omschrijving van doel van de werkzaamheden van de boa, namelijk bescherming van natuur en milieu en de plaatsen waar de boa werkt, te weten het landelijk gebied buiten de bebouwde kom. Deze combinatie van werkzaamheden en locatie maakt de betreffende boa's 'groen'. Daarbij is aansluiting gezocht bij de definitie die de groene coalitie²⁵ hanteert. De werkzaamheden van de boa betreffen het zogenaamde 'vrije-veldtoezicht' en controles op jachtaktes en niet de opsporing op het gebied van milieu- of omgevingsvergunningen. Dit laatste is het werkterrein van de zogenoemde 'grijze boa's'.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 4 van de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijsregister regelt in welke gevallen de RDW gegevens uit het rijbewijsregister verstrekt aan overheidsorganen. Aan de opsomming wordt een onderdeel toegevoegd voor de verstrekking van de pasfoto van een staande gehouden persoon aan overheidsorganen waarvoor groene boa's en boa's Openbare ruimte werkzaam zijn. Dit is toegelicht in paragraaf 2.6 van de algemene toelichting. De voorwaarde dat voor het opvragen van de pasfoto de combinatie van BSN en geboortedatum van de aangehouden persoon moet worden ingevoerd is toegelicht in paragraaf 4.3 van de algemene toelichting.

Artikel I, onderdeel C

Dit artikel regelt de belangrijkste technische maatregelen voor de bescherming van persoonsgegevens zoals uiteengezet in paragraaf 4.3 van de algemene toelichting. Voor de minimalisatie van de output van data mag de pasfoto slechts voor korte tijd aan de boa getoond worden. Daarnaast mag de pasfoto niet worden opgeslagen of op een andere manier, bijvoorbeeld door het maken van een screenshot, worden vastgelegd. Dit geldt voor de hele keten nadat de pasfoto verstrekt is door de RDW en dus in elk geval voor de boa-werkgever die de pasfoto ontvangt, de boa die de pasfoto gebruikt of een ICT-dienstverlener die de pasfoto verwerkt. Voor de boa-werkgever, die verwerkingsverantwoordelijke is, wordt deze verplichting ook opgenomen in de aansluit- en verstrekkingvoorwaarden van de RDW. Dit is verder toegelicht in paragraaf 4.3 van de algemene toelichting.

Artikel II

Voor de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 8 van het algemene deel van deze toelichting.

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

²⁵ Provincie Noord-Brabant namens alle provincies, Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren en Staatsbosbeheer.