

23 645 Openbaar vervoer

29 628 Politie

Nr. 865 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en
Waterstaat en de minister van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2025

In het Commissiedebat Spoor van 15 januari 2025 (Kamerstuk 29984, nr. 1229) en in het Wetgevingsoverleg Justitie en Veiligheid van 23 januari 2025 (Kamerstuk 36395, nr. 21) hebben de voormalig staatssecretaris van IenW en de minister van JenV toegezegd te komen met een gezamenlijke reactie op het onderzoeksrapport “Handhaven in het OV” dat is uitgevoerd in opdracht van OV-NL, de brancheorganisatie van openbaar vervoerbedrijven. Ook is toegezegd specifiek in te gaan op de samenwerking tussen de RET en de politie in Rotterdam bij gegevensuitwisseling tussen boa's en politie en de mogelijkheden voor verdere uitrol. Met deze brief doen we deze toezeggingen en gerelateerde toezeggingen en moties af¹.

Wij waarderen het dat OV-NL dit rapport heeft laten opstellen. Het gaat in op één van de prioriteiten van dit kabinet, namelijk de sociale veiligheid in het OV. Een belangrijk onderdeel daarvan is de handhaving.

¹ Toezeggingen en moties:

- 1 Kamerstukken II, 2023-2024, 23 645, nr. 822. In deze motie wordt de regering verzocht om zo spoedig mogelijk de identiteitscheck door gekwalificeerde boa's in het OV in te voeren.
- 2 Kamerstukken II, 2024-2025, 36 600-XII, nr. 38. In deze motie wordt de regering verzocht om in overleg met de OV sector met een gezamenlijk plan van JenV en IenW te komen voor een versnelde uitrol van de identiteitscheck door gekwalificeerde boa's in het OV waarin de werkwijze en resultaten van de pilot in Rotterdam worden meegenomen, en de Kamer over de voortgang te informeren voor het einde van het jaar.
- 3 Kamerstukken II, 2024-2025, 29 984, nr. 1214, kenmerk: TZ202409-098. De toezegging over het onderzoeken in hoeverre boa's sneller kunnen overgaan tot identificatie van overlastgevers bij overtredingen en informeert de Kamer hier zo snel als mogelijk over per brief.
- 4. Kamerstukken II, 2024-2025, 23 645, nr. 846. In deze motie wordt de regering verzocht om werk te maken van landelijke en permanente reisverboden en die zodanig te implementeren dat die ook worden gezien als een invulling van het vereiste van een locatie en tijdsduur.

In het rapport worden door de onderzoekers vijf aanbevelingen gedaan over mogelijkheden die zij zien om de identiteitsvaststelling en gegevensuitwisseling bij handhaven in het OV te verbeteren. De aanbevelingen zijn opgenomen in deze brief en voorzien van een reactie. De samenwerking tussen de RET en de politie Rotterdam is meegenomen in de reactie op aanbeveling 2.

Aanbeveling 1: Samenwerking tussen OV-boa's en politie

Door de onderzoekers wordt aanbevolen om richtlijnen op te stellen over de samenwerking tussen de OV-boa's en politie, waarin de reikwijdte van de politietaak wordt gedefinieerd en concrete protocollen voor gegevensuitwisseling worden verduidelijkt, specifiek binnen het kader van identificatie.

Reactie

De politietaak is gedefinieerd in artikel 3 van de Politiewet en luidt: 'de politie heeft tot taak om in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.' De werkzaamheden van de boa vallen niet onder de politietaak. Wel is de boa onderdeel van de politiefunctie. Het gaat bij de politiefunctie om handhaving van gezamenlijke normen en regels en bescherming van ieders veiligheid, zo nodig zelfs door dwang. Behalve de politie hebben ook anderen, bijvoorbeeld buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's), de Koninklijke Marechaussee, particuliere beveiligingsbedrijven en banken hierin een rol.

In geval de boa in een bekeuringssituatie wordt geconfronteerd met een persoon die weigert of niet in staat is om een geldig identiteitsbewijs te tonen, moet de boa deze persoon formeel gezien op het politiebureau overdragen aan politie voor verder onderzoek naar de identiteit van de verdachte. In de praktijk wordt er - indien de politie ter plaatse is - regelmatig voor gekozen het opsporingsonderzoek naar het strafbare feit rond het niet tonen van een geldig ID-bewijs (artikel 447e Wetboek van Strafrecht) door de politie te laten overnemen. De politie beschikt over toegang tot politiesystemen, registers en databanken die het mogelijk maken de identiteit van een verdachte op een snelle en efficiënte wijze vast te stellen. Het raadplegen van externe registers en

databanken is echter uitsluitend toegestaan wanneer de politie daadwerkelijk uitvoering geeft aan haar eigen politietaak. Deze bestaat in deze situatie uit het opsporingsonderzoek naar het strafbare feit rond het niet tonen van een geldig legitimatiebewijs. Op de uitbreiding van mogelijkheden voor boa's om staande gehouden personen zelfstandiger te identificeren wordt onder aanbeveling 2 gereageerd.

Concrete afspraken over ondersteuning en gegevensuitwisseling kunnen zelfstandig door de OV-bedrijven en politie worden gemaakt middels samenwerkingsafspraken tussen deze partijen. De betreffende partijen kunnen de gewenste verduidelijking via deze route vormgeven. Deze samenwerkingsafspraken kunnen echter niet verder gaan dan hetgeen de wet- en regelgeving toestaat.

Aanbeveling 2: Uitbreiden bevoegdheden OV-boa's

Het rapport doet de aanbeveling om de informatievoorziening aan boa's te verbeteren ten einde het zelfstandiger kunnen identificeren van de door de boa staande gehouden personen. Het rapport vraagt hierbij specifiek om toegang tot het rijbewijzenregister, de strafrechtsketendatabank en de Basisvoorziening vreemdelingen² te regelen.

Reactie

Het ongemak over de huidige werkwijze, waarbij de boa in voorkomende gevallen niet in staat is om iemand zelfstandig te kunnen identificeren, is begrijpelijk. In 2020 is daarom door de toenmalig minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gerealiseerd dat de boa's in dienst van een publieke werkgever binnen domein I en II en boa's in dienst van een private werkgever binnen domein IV systematisch de Basisregistratie Personen kunnen raadplegen. Ook wordt ingezet op het mogelijk maken van een zelfstandigere identificatie door boa's door middel van het verlenen van toegang tot het rijbewijzenregister voor boa's. Dit is ook een van de registers die de politie kan raadplegen als zij twijfelt over de identiteit van een verdachte, bijvoorbeeld bij een staande houding.

² Het rapport spreekt over de 'vreemdelingenadministratie'. In deze brief wordt de naam van het betreffende register gebruikt.

Het is de verwachting dat toegang tot het rijbewijzenregister ook boa's hierbij behulpzaam zal zijn.

Hiervoor wordt, onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de onderliggende regelgeving gewijzigd, in samenwerking het Ministerie van Justitie en Veiligheid en met de Dienst Wegverkeer (RDW). Er wordt gewerkt aan een aanpassing van de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister (voor boa's werkzaam bij publieke organisaties in domein I, II en IV). Voor boa's domein IV werkzaam bij private organisaties is een AMvB in voorbereiding. Er wordt naar gestreefd dat boa's werkzaam bij publieke organisaties in domein I, II en IV eind 2025 en boa's werkzaam bij private organisaties in domein IV medio 2026 toegang tot het rijbewijzenregister hebben. Alle hiervoor benodigde werkzaamheden worden momenteel parallel aan elkaar uitgevoerd. De reden van de twee realisatiedata zijn de verschillende doorlooptijden voor de Ministeriële Regeling en de AMvB. De internetconsultatie start 9 juli.

Daarnaast wordt de wenselijkheid en noodzaak bekeken voor het verlenen van toegang tot andere registers, waarmee boa's mogelijk beter in staat kunnen worden gesteld om zelfstandig te identificeren.

Zo wordt er op dit moment door het Ministerie van Justitie en Veiligheid in afstemming met het Ministerie van Asiel en Migratie onderzoek gedaan naar de wenselijkheid en mogelijkheid om de Basisvoorziening vreemdelingen toegankelijk te maken voor boa's.

Binnen de huidige wettelijke kaders is het niet mogelijk om boa's rechtstreeks toegang te geven tot gegevens in de strafrechtketendatabank ten behoeve van de identiteitsvaststelling. Door het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Justitiële Informatiedienst wordt een verkenning gestart naar de wenselijkheid en juridische en informatietechnologische mogelijkheid om boa's toegang te verlenen tot de strafrechtketendatabank. Bezien wordt hoe de noodzaak van het gebruik van foto's en andere gegevens die in de strafrechtketendatabank over verdachten 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. U wordt door de minister van JenV voor het einde van 2025 over de twee laatstgenoemde verkenningen geïnformeerd.

Tot slot roept OV-NL in de begeleidende brief bij de rapportage op om te leren van voorbeelden in de praktijk in het kader van gegevensdeling, zoals de samenwerking in de regio Rotterdam tussen de RET en politie en deze methode ook elders in te voeren.

Door de minister van Justitie en Veiligheid is toegezegd om nogmaals met de initiatiefnemers in gesprek te gaan om te bezien wat er mogelijk is qua werkwijze en eventuele (landelijke) uitbreiding hiervan.

Gedurende het wetgevingsoverleg van 23 januari jl. is aangegeven dat de indruk bestaat dat bestaande wet- en regelgeving over gegevensdeling hiervoor mogelijk een beperking vormt. Naar aanleiding van deze gesprekken wordt geconcludeerd dat de juridische basis van de samenwerking in Rotterdam op dit moment niet voldoende solide is om deze wijze van samenwerking ook landelijk uit te kunnen rollen. Wel wordt gezien dat deze werkwijze in de praktijk een dermate positieve ontwikkeling is voor de inzet van de boa's dat wij welwillend kijken naar mogelijkheden voor continuering. Derhalve zal komend jaar worden onderzocht of en op welke wijze de pilots in Rotterdam (RET) en die van de Eenheid Landelijke Expertise en Operatie van de politie met de NS juridisch kunnen worden geborgd of verstevigd. In het verlengde daarvan zal worden afgesproken in hoeverre de resultaten uit deze pilot kunnen worden gebruikt in de nog lopende verkenningen en trajecten om te komen tot structurele oplossingen voor de door de boa's ervaren problematiek in identificatiesituaties. Wij verwachten eind 2025 beter zicht te hebben op de versterking en de mogelijkheden om de pilot solide te borgen.

Aanbeveling 3: Aanpassing Wetboek van Strafvordering

Deze aanbeveling richt zich op artikel 55c van het Wetboek van Strafvordering. De onderzoekers geven in overweging dat artikel op een zodanige wijze aan te passen dat OV-boa's, indien er twijfel bestaat over de identiteit van de verdachte, een minder ingrijpend alternatief hebben om de identiteit van de verdachte vast te stellen dan het nemen van foto's en het afnemen van vingerafdrukken. De onderzoekers noemen als alternatief het ter plekke kunnen raadplegen van de in databases opgeslagen foto's en het vergelijken van de foto uit de databases met de verdachte om op deze wijze de identiteit vast te stellen, zoals de foto's uit het rijbewijsregister en de strafrechtketendatabank.

Reactie

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid erkent het belang van efficiënte identiteitsvaststelling vroeg in het proces en begrijpt de knelpunten die in het rapport wordenesignaleerd. Het wijzigen van artikel 55c van het Wetboek van Strafvordering is daarvoor echter niet het geëigende instrument om deze knelpunten op te lossen. Dit artikel bevat namelijk de wijze waarop opsporingsambtenaren de identiteit van een verdachte moeten vaststellen, maar gaat niet over het raadplegen van specifieke registers door die ambtenaren. Zoals in hoofdstuk 3 van het rapport tot uitdrukking komt, zal - om dat laatste voor boa's mogelijk te maken - de specifieke regelgeving moeten worden aangepast die op een betreffend register betrekking heeft. Voor het rijbewijzenregister wordt op dit moment al gewerkt aan een wijziging van de regelgeving om toegang voor boa's mogelijk te maken. Voor registers zoals de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) en de strafrechtketendatabank (SKDB) zullen eerst verkenningen worden uitgevoerd. Afhankelijk van de uitkomsten daarvan zal worden bezien of wijziging van regelgeving nodig is, en zo ja op welke wijze dat dient te geschieden.

Als dat voor een goede vervulling van haar taak nodig is, heeft de politie al toegang tot de foto's uit digitale registers. Zij maakt daar in de praktijk ook ter ondersteuning van de identiteitsvaststelling gebruik van wanneer er twijfel over de identiteit van een verdachte bestaat, bijvoorbeeld bij een staande houding. Deze manier van identiteitsvaststelling wordt in de praktijk geaccepteerd door de rechter. Vanuit politie en het Openbaar Ministerie is de behoefte geuit aan meer juridische borging, door vastlegging in een document, over wanneer en onder welke voorwaarden digitale registers gebruikt mogen worden voor identiteitsvaststelling. Omdat ook boa's in 2026 toegang krijgen tot het rijbewijzenregister, is dit ook voor hen relevant en van belang.

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid onderzoekt momenteel of dit een aanvulling vereist van het Protocol identiteitsvaststelling dat tot stand is gekomen ter uitvoering van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen, dan wel of de huidige tekst van het Protocol volstaat.

Aanbeveling 4: bevoegdheden toezichthouders

Door de onderzoekers wordt aanbevolen om toezichthouders meer autonomie te geven in het vaststellen van de identiteit van reizigers zonder geldig vervoerbewijs. Dit kan bijvoorbeeld door toegang te geven tot de Basisregistratie Personen (BRP) zodat onzekerheid over de identiteit en het opgegeven adres wordt verminderd.

Reactie

Deze aanbeveling is besproken met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). NS heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht om toegang tot de BRP voor toezichthouders (conducteurs zonder BOA-bevoegdheid). Het verlenen van een autorisatie voor toegang tot de BRP vereist een algemene maatregel van bestuur, een zogenaamde derden-aanwijzing. BZK heeft het verzoek niet ingewilligd omdat het gewichtig maatschappelijk belang onvoldoende onderbouwd kon worden. Na bezwaar heeft NS beroep ingesteld. De zitting moet nog plaatsvinden. Op de uitkomsten hiervan kan niet worden vooruitgelopen. De lopende juridische procedure tussen NS en BZK wordt daarom afgewacht. Dat laat onverlet dat de zorgen over de sociale veiligheid in het OV breed worden erkend. Sociale veiligheid vormt dan ook een belangrijke pijler onder de beleidsontwikkeling binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Parallel aan de lopende procedure wordt verkend welke aanvullende maatregelen kunnen bijdragen aan de structurele versterking van de sociale veiligheid in het OV.

Aanbeveling 5: Verduidelijking reis- en verblijfsverboden

Door de onderzoekers wordt aanbevolen om de wetgeving rondom reis- en verblijfsverboden te verduidelijken. Dit betreft onder andere de rol van OV-boa's en de daarmee juiste toepassing van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Wet politiegegevens. De uitwisseling van deze gegevens met politie en tussen boa's onderling wordt daardoor ruimer.

Reactie

Het opleggen van een reis- en/of verblijfsverbod behoort sinds 2001 tot de veiligheidsinstrumenten van de OV-sector. In het rapport wordt bevestigd dat de OV-sector de mogelijkheid heeft om

individueel en gezamenlijk reis- en/of verblijfsverboden op te leggen. Vervoerders maken hiervan ook al gebruik. Het OM heeft in een leidraad aangegeven dat een verbod altijd bepaalde beperkingen moet kennen, zoals in tijd of gebied³. Het rapport concludeert dat de partijen bij de uitwisseling van gegevens zijn gehouden aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) voor het opleggen van gezamenlijke of regionale reisverboden. Het initiatief voor regionale reisverboden ligt in de regio. Het moeten voldoen aan de Europese AVG kan juridisch ingewikkeld zijn. Verschillende regio's hebben daarom aangegeven geen gebruik te zullen maken van dit instrument, vanwege het beperkte effect versus de benodigde investering.

Het rapport vraagt om verduidelijking bij reis- en verblijfsverboden. Aangaande deze aanbeveling is er contact geweest tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en OV-NL over de juiste interpretatie van de aanbeveling. Uit dit gesprek bleek dat met name de status van de OM-leidraad als onduidelijk wordt ervaren. Deze is inmiddels verduidelijkt. Met de leidraad geeft het OM handvatten aan vervoerders bij de vraag wanneer zij een reis- en verblijfsverbod kunnen opleggen en voor hoe lang. Dit doet het OM met het oog op de toetsing door de rechter bij zittingen waarbij het overtreden van zo'n verbod centraal staat. Met de leidraad wil het OM voorzien in de behoefte van vervoerders.

De juridische status van de leidraad is dat het een beleidslijn is. Vervoerders zijn vrij het anders in te richten. Daarnaast is het zo dat alle vervoerders zelf een plan van aanpak maken waarbij zij aangeven hoe zij omgaan met het opleggen van een reis- en verblijfsverbod. Dit plan van aanpak stemmen de vervoerders af met de politie en het OM. In het landelijk overleg sociale veiligheid zal met de OV-bedrijven worden besproken of zij hierin aanleiding zien om de plannen van aanpak voor het opleggen van reis- en verblijfsverboden te herzien.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen

De minister van Justitie en Veiligheid,

³ Leidraad voor het opleggen van reis- en verblijfsverboden, 2015, OM, Parket CVOM (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/07/01/9.-leidraad-reisverboden-ov>)

D.M. van Weel