lex digitalis
experts in privacy, data en cybersecurity

Handhaven in het openbaar vervoer

Analyse van het juridisch kader bij identificatie en gegevensuitwisseling

Paul Dam en Tijn Iserief
9 januari 2024

Aanbiedingsbrief

OV-NL
OPENBAAR VERVOER NEDERLAND

Bezuidenhoutseweg 12
2594 AV Den Haag
Postbus 19365
2500 CJ Den Haag

T 070 349 09 20
E info@ov-nl.nl
www.ov-nl.nl

IBAN
NL26INGB0007264852
BIC INGBNL2A
KvK 64893952

Betreft: **Laat OV-boa's eenvoudiger zelfstandig ID-controles uitvoeren**

Datum: 10 januari 2025

Geachte leden van de Tweede Kamer,

Oproep: Maak ID-controles door OV-boa's efficiënter, makkelijker en veiliger!
OV-NL roept u en het kabinet op om samen met vervoersbedrijven de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te verbeteren door ID-controles te vereenvoudigen. Uit onderzoek door de privacy experts van Lex Digitalis in opdracht van OV-NL en partners naar het bevorderen van de effectiviteit van handhaving in het openbaar vervoer volgen praktische aanbevelingen.

Probleem: OV-boa's hebben onvoldoende toegang tot de juiste informatie om zelfstandig de identiteit van overtreders vast te stellen.
OV-boa's en toezichthouders lopen bij de uitvoering van hun werk vaak tegen problemen aan bij het vaststellen van de identiteit van overlastgevers. In de praktijk blijkt dat zij onvoldoende bevoegdheden hebben om zelfstandig en snel de identiteit van overtreders vast te stellen. Vaak moet daar de politie bij assisteren. Daarnaast bestaan er veel onduidelijkheden over de rechtmatigheid van gegevensuitwisseling tussen vervoerders en partners zoals de politie, gemeenten en het Openbaar Ministerie.

Gevolgen: Ineffectieve handhaving, escalatie met geweld en grote druk op de politie.
Deze beperkingen belemmeren een efficiënte uitvoering van de handhaving in het OV. Dit kan leiden tot escalatie doordat lang gewacht moet worden op ondersteuning van de politie. Dit zorgt ervoor dat handhavers lang bezig zijn met de afhandeling van een enkele overtreding en leidt tot frustratie en soms zelfs agressie bij de overtreder.

De problemen met het vaststellen van de identiteit van overlastgevers en bijbehorende incidenten hebben impact op personeel en reizigers, wat het veiligheidsgevoel in het OV niet ten goede komt. Helaas staat deze al onder druk, zo zijn er in 2023 bij NS 1.042 ernstige agressie-incidenten geregistreerd tegen personeel en uit de laatste personeelsmonitor blijkt dat de veiligheidsbeleving van OV-personeel sectorbreed flink is gedaald.

Het inschakelen van de politie door handhavers om de identiteit van overtreders vast te stellen leidt daarnaast tot een aanzienlijke belasting van de politie. Zo deed NS in 2023 in totaal 15.431 assistentieverzoeken (2022: 13.342 en 2021: 11.930), rond de 40% van de assistentieverzoeken betreft hulp bij het vaststellen van de identiteit.

Oplossing: Succesvolle voorbeelden uit de praktijk.
Verbetering is mogelijk: in de regio Rotterdam heeft samenwerking tussen politie en RET-boa's, waarbij de politie op afstand (mondeling en digitaal) ondersteuning biedt bij het vaststellen van de identiteit, geresulteerd in meer veiligheid en een jaarlijkse besparing van circa 14.000 politie-uren en circa 8.500 boa-uren. In ongeveer 9 van de 10 gevallen lukte het door de boa om de identiteit van een overtreder zonder id-bewijs vast te stellen. Helaas zijn er verschillende opvattingen over of deze samenwerking valt onder de juridische reikwijdte van de 'politietaak' waardoor deze methode elders nog niet is ingevoerd.

OV-NL
OPENBAAR
VERVOER
NEDERLAND

Oplossing: Aanbevelingen voor efficiënter, makkelijker en veiliger handhaven in het OV.
Om duidelijkheid te scheppen over de juridische mogelijkheden om OV-boa's en toezichthouders hun werk efficiënter, makkelijker, en veiliger te laten doen heeft OV-NL, samen met haar partners, onderzoek laten uitvoeren door de privacy experts van Lex Digitalis.

Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste aanbevelingen uit het onderzoek van Lex Digitalis. Hieruit blijkt dat als er slimmer wordt samengewerkt en de bevoegdheden van betrokken partijen beter worden ingericht handhavers sneller kunnen handelen, overlastgevers sneller worden aangepakt en er zuiniger wordt omgegaan met de politiecapaciteit.

Aanbevelingen:

1. **Samenwerking tussen OV-boa's en politie**
   Er moeten duidelijke richtlijnen worden opgesteld over de samenwerking tussen OV-boa's en politie. Dit omvat het definiëren van de reikwijdte van de politietaak en concrete protocollen voor gegevensuitwisseling.
2. **Uitbreiden bevoegdheden OV-boa's**
   De wettelijke bevoegdheden van OV-boa's dienen te worden uitgebreid. Zij zouden toegang moeten krijgen tot databanken zoals de Strafrechtsketendatabank (SKDB), het Rijbewijzenregister en de Vreemdelingenadministratie om zelfstandig identiteit vast te stellen.
3. **Aanpassing Wetboek van Strafvordering**
   Het Wetboek van Strafvordering zou moeten worden aangepast zodat OV-boa's alternatieven hebben voor het vaststellen van identiteit, zoals het ter plekke raadplegen van databases. Dit voorkomt dat verdachten voor lichte vergrijpen naar het politiebureau moeten worden gebracht.
4. **Bevoegdheden toezichthouders**
   Toezichthouders moeten meer autonomie krijgen in het vaststellen van de identiteit van reizigers zonder geldig vervoersbewijs. Dit kan bijvoorbeeld door toegang te geven tot de Basisregistratie Personen (BRP), zodat onzekerheid over de identiteit en het opgegeven adres wordt verminderd.
5. **Verduidelijking reis- en verblijfsverboden**
   Verduidelijk de wetgeving rondom reis- en verblijfsverboden. Dit betreft onder andere de rol van OV-boa's en de daarmee juiste toepassing van de Algemene verordening gegevensbescherming en Wet politiegegevens. De uitwisseling van deze gegevens met politie en tussen boa's onderling wordt daardoor ruimer.

OV-NL roept u op deze aanbevelingen mee te nemen in uw afwegingen rondom het verbeteren van de veiligheid in het openbaar vervoer en efficiëntere inzet van de boa- en politiecapaciteit.

Met vriendelijke groeten,

Hatte van der Woude
Voorzitter OV-NL[i]

[i] Bij OV-NL zijn alle openbaarvervoerbedrijven aangesloten (Arriva, EBS, GVB, HTM, Keolis, NS, Qbuzz, RET en Transdev).

Managementsamenvatting

Mogelijkheden voor identificatie en gegevensdeling voor de praktijk onvoldoende én onduidelijk

De identificatie van overlastgevers, mensen zonder geldig vervoersbewijs en andere overtreders in het openbaar vervoer kent vele uitdagingen. Toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren in het openbaar vervoer ondervinden deze dagelijks. Het komt regelmatig voor dat een reiziger geen identiteitsbewijs kan tonen als die (i) zonder geldig vervoerbewijs gebruikmaakt van het openbaar vervoer of (ii) de orde, rust, veiligheid of goede bedrijfsgang (hierna: ORVG) verstoort. Gebruikmaken van het OV zonder geldig vervoersbewijs, het verstoren van de ORVG en het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs zijn alle drie strafbaar gesteld.[1] Het opleggen van een boete en andere maatregelen wordt bemoeilijkt doordat de toezichthouder en de boa niet zelfstandig ter plekke de identiteit van de reiziger kunnen vaststellen indien de reiziger geen geldig identiteitsbewijs kan tonen.

Het gevolg is dat een verdachte staande gehouden wordt totdat politie ter plaatse komt. Het kost tijd en daardoor inzet bij de politie en boa's om politie ter plaatse te laten komen, hetgeen een substantiële inbreuk kan vormen op de persoonlijke vrijheid van de verdachte en tot onveilige situaties kan leiden. Duurt het te lang of geeft de politie aan – door gebrek aan capaciteit – niet ter plaatse te kunnen komen, dan resteert niets anders dan de verdachte laten gaan.

Juridisch onderzoek gericht op de mogelijkheden in de praktijk van boa's en toezichthouders

Dit rapport beschrijft:

- het huidige juridisch kader voor identificatie en gegevensuitwisseling door boa's en toezichthouders van vervoerders. Dit moet hen helderheid geven over de praktische mogelijkheden die kunnen steunen op wet- en regelgeving;
- onduidelijkheden en andere aandachtspunten in wet- en regelgeving die relevant is voor de vraag of een bepaalde (gewenste) werkwijze kan steunen op wet- en regelgeving;
- welke praktische mogelijkheden tot identificatie en gegevensuitwisseling zijn geïdentificeerd en uitvoerbaar lijken, maar waartoe de toezichthouder en boa niet bevoegd zijn, en
- relevante opties voor het aanpassen van wet- en regelgeving, om toezichthouders en boa's meer bevoegdheden te geven waarmee zij de identiteit kunnen vaststellen.

De bevindingen in dit rapport zijn onderverdeeld in twee hoofdthema's: Identiteitsvaststelling en gegevensuitwisseling.

Geïdentificeerde uitdagingen bij de identiteitsvaststelling

- Zowel de toezichthouder als de OV-boa heeft beperkte bevoegdheden om de identiteit van een reiziger vast te stellen indien deze zonder geldig vervoerbewijs gebruikmaakt van het OV en in andere gevallen waarin de toezichthouder en de OV-boa wél de bevoegdheid hebben om op te treden tegen de gedragingen.
- De toezichthouder heeft geen toegang tot de BRP. In de gevallen waarin de verdachte geen WID kan tonen, is de toezichthouder genoodzaakt de hulp van de boa in te schakelen teneinde toch de identiteit van verdachte vast te stellen. *Zie paragraaf 3.7 en 3.9.*
- De boa heeft geen toegang tot de SKDB, het Vreemdelingenregister en het Rijbewijzenregister teneinde de identiteit van de reiziger vast te stellen. *Zie paragraaf 3.10 tot en met 3.12.*
- De boa heeft wél toegang tot de BRP, maar in de BRP staat geen pasfoto. De boa weet niet of de reiziger zijn eigen gegevens verstrekt aan de boa. Een betrouwbare manier om iemands identiteit vast te stellen is dit derhalve niet. *Zie paragraaf 3.7 en 3.8.*
- Indien een reiziger de UvB niet binnen de termijn betaalt, biedt de OV-boa een proces-verbaal aan bij het CJIB. Indien de OV-boa de identiteit van een reiziger niet heeft kunnen vaststellen met een WID, komt het voor dat de OV-boa de BRP heeft bevraagt ter vaststelling van de identiteit (de OV-boa is niet bevoegd andere databanken te bevragen). Het OM en het CJIB accepteren dat de boa in de praktijk de identiteit van de reiziger vaststelt door drie identificerende vragen te stellen, welke de reiziger overeenkomstig de gegevens in de BRP dient te beantwoorden. Alhoewel een dergelijke versoepelde werkwijze voordelig lijkt voor vervoerders, wijzen wij erop dat deze in de praktijk gebruikte werkwijze voor identiteitsvaststelling niet strookt met de wettelijke verplichtingen uit het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de identificatieplicht. *Zie paragraaf 3.7.*
- Alternatieve manieren om de identiteit vast te stellen, zoals met bibliotheekpassen, voldoen ook niet aan de vereisten om een persoon te identificeren zoals bedoeld in het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de identificatieplicht. *Zie paragraaf 2.1, stap 13 en verder.*

[1] Artikel 101 Wp2000 en artikel 447e Sr.

- Als gevolg van het gebrek aan mogelijkheden van de toezichthouder en OV-boa om de identiteit van een persoon vast te stellen op een manier die voldoet aan de wettelijke vereisten, schakelen zij de hulp van de politie in. Dit betekent dat toezichthouders en OV-boa's niet in staat zijn zelfstandig hun taak uit te voeren. Zij zijn in die gevallen afhankelijk van de hulp van de politie. *Zie paragraaf 2.1.1, stap 13 en verder en paragraaf 2.1.2, stap 13 en verder.*
- Er zijn verschillende opvattingen ten aanzien van de vraag of de bovengenoemde hulp van de politie bij de identiteitsvaststelling van een verdachte onderdeel is van de het begrip 'politietaak' als bedoeld in de Politiewet 2012. Terbeschikkingstelling van gegevens door de boa aan de politie (op straat of aan het RTIC), zoeken in politiesystemen door politie en het ter beschikking stellen van gegevens over de identiteit door politie aan de boa is slechts mogelijk voor zover de politie deze gegevens verwerkt in het kader van de uitvoering van de 'politietaak'. Als de hulp van de politie bij het vaststellen van de identiteit van de verdachte niet valt onder de politietaak, kan de identiteit van de verdachte niet vastgesteld worden met behulp van deze gegevensuitwisseling. Dat staat nog los van onze constatering dat ook deze werkwijze van identiteitsvaststelling niet voldoet aan de vereist van het Wetboek van Strafvordering (zie ook op dit punt hiervoor). *Zie paragraaf 3.10 tot en met 3.12.*

Geïdentificeerde uitdagingen bij gegevensuitwisseling

- In het kader van de persoonsgerichte aanpak is de verstrekking van politiegegevens door de boa aan de burgemeester niet altijd noodzakelijk, daar er niet altijd sprake is van een (dreigende) verstoring van de openbare orde. Dit dient per geval onderzocht te worden. *Zie paragraaf 4.1.*
- Wanneer vervoerders samen een dossier opbouwen van een reiziger teneinde een reis- of verblijfsverbod op te leggen, kan de situatie zich voordoen waarbij vervoerder A benadeelde is van een strafbaar feit en de boa van deze vervoerder het strafbare feit opspoort. In een dergelijk geval kan de boa slechts in samenspraak met de officier van justitie besluiten om politiegegevens die zij hebben verzameld te verstrekken aan de toezichthouder van vervoerder B. *Zie paragraaf 4.3.*
- Wanneer vervoerders samen een dossier opbouwen van een reiziger teneinde een reis- of verblijfsverbod op te leggen, kan de situatie zich voordoen dat een toezichthouder van vervoerder A een strafbaar feit afhandelt en de persoonsgegevens van de verdachte verstrekt aan de toezichthouder van vervoerder B op de grondslag 'gerechtvaardigd belang'. In beginsel moet een afweging van belangen per geval gemaakt worden, of althans dienen concrete handvatten voor een belangenafweging in beleid vastgesteld te zijn. *Zie paragraaf 4.3.*
- Bij de verstrekking door een toezichthouder van vervoerder A aan vervoerder B in het kader van het civiele belang van vervoerders overtreding van OV-verboden te kunnen constateren, dient per situatie een belangenafweging gemaakt te worden tussen de belangen van de vervoerders en die van betrokkene. *Zie paragraaf 4.4.*

Aanbevelingen

- *Duidelijkheid over de politietaak bij samenwerking tussen OV-boa's en de politie*
  Wij constateerden dat er (ten minste) drie zienswijzen zijn ten aanzien van de juridische kwalificatie van de medewerking van de politie bij het identificeren van een verdachte door een boa. De eerste zienswijze stelt dat de politie niet de politietaak uitvoert, omdat zij slechts de boa ondersteunt en niet zelf direct met opsporing bezig is, hetgeen zou betekenen dat het ter beschikking stellen van politiegegevens tussen de boa en de politie (ter identificatie van de verdachte) op dat moment onrechtmatig is. De tweede zienswijze stelt dat de politie wel degelijk de politietaak uitvoert, omdat zij bijdraagt aan de handhaving van de rechtsorde door samen te werken met de boa en eigen onderzoek te verrichten. Ten slotte stelt de derde zienswijze dat de politie zelfstandig het strafbare feit van het niet tonen van een identiteitsbewijs dient op te sporen, waarna zij de verzamelde identificerende gegevens aan de boa ter beschikking kan stellen om deze te helpen bij zijn opsporingstaak. Duidelijkheid op dit punt kan ook volgen uit nog tot stand te komen jurisprudentie.

- *Herziening van bevoegdheden OV-boa's*
  Er dient een herziening plaats te vinden van de wettelijke bevoegdheden van OV-boa's, zodat zij meer autonomie krijgen in het vaststellen van de identiteit van een persoon. Dit kan door hen toegang te geven tot de relevante databanken, zoals de Strafrechtsketendatabank, het Rijbewijzenregister en de Vreemdelingenadministratie.

- *Herziening van het Wetboek van Strafvordering*
  Artikel 55c van het Wetboek van Strafvordering stelt dat, indien twijfel bestaat over de identiteit van de verdachte, de politie de verdachte aanhoudt teneinde de identiteit van de verdachte vast te stellen op het politiebureau door foto's en vingerafdrukken van de verdachte te nemen. De wet voorziet OV-boa's niet met een minder ingrijpend alternatief om de identiteit van de verdachte vast te stellen, bijvoorbeeld door raadpleging van databases zoals de Strafrechtsketendatabank. Een dergelijke mogelijkheid zou overwogen moeten worden in artikel 55c van het Wetboek van Strafvordering, opdat verdachten die zich schuldig maken aan een relatief 'licht' strafbaar feit (zoals zonder geldig vervoerbewijs gebruikmaken van het OV) niet meegenomen hoeven te worden naar het bureau en de

vaststelling van de identiteit ter plaatse door de boa (zonder tussenkomst van politie) rechtmatig vastgesteld kan worden.

- *Herziening van bevoegdheden toezichthouders*
  Indien de toezichthouder niet in staat is om de identiteit van de reiziger vast te stellen, doordat de reiziger reist zonder identiteitsbewijs en de politie niet ter plaatse kan komen, dan schrijft de toezichthouder de UvB uit met de tot dan toe verzamelde gegevens, ondanks het feit dat de identiteit van de reiziger niet op de voorgeschreven wijze is vastgesteld. Door onzekerheid over de identiteit en het opgegeven adres kan het zijn dat de verschuldigde betaling niet geïnd kan worden door de vervoerder. De vervoerder loopt hierdoor inkomsten mis. Aanvullende bevoegdheden zijn nodig voor toezichthouders, zodat zij meer autonomie krijgen in het vaststellen van de identiteit. Dit kan bijvoorbeeld door hen toegang te geven tot de BRP.

- *De rol van de toezichthouder en de OV-boa bij het opleggen van een reis- en verblijfsverbod*
  De wettekst van de Wet Personenvervoer 2000 en de Memorie van Toelichting bij de Wet Personenvervoer 2000 congrueren niet met de jurisprudentie van het CBb en de tekst van de Regeling domeinlijsten. Volgens de Wp2000 kunnen de ambtenaren en personen (waaronder de OV-boa's) genoemd in artikel 87 en 89 Wp2000 een reis- en verblijfsverbod opleggen. Het CBb kwalificeert deze handeling als een privaatrechtelijk instrument. De bevoegdheid het verbod op te leggen is derhalve wel geattribueerd aan genoemde personen, waaronder boa's, maar het betreft geen onderdeel van de opsporingstaak van de boa. De Wet politiegegevens kan derhalve niet van (overeenkomstige) toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de oplegging van een reis- en verblijfsverbod. Wij constateren dat dit leidt tot onduidelijkheid over de juiste toepassing van de AVG en Wpg, hetgeen ertoe kan leiden dat OV-boa's en vervoerders er ten onrechte van uitgaan dat politiegegevens in het kader van de (toekomstige) oplegging van een reis- of verblijfsverbod tussen politie en OV-boa's ter beschikking gesteld kunnen worden (van belang is hier dat 'ter beschikking stellen' in de zin van de Wpg in beginsel een zeer ruime vorm van delen van gegevens betreft). Indien de wetgever heeft bedoeld de oplegging van een reis- of verblijfsverbod onderdeel te maken van de opsporingstaak van een OV-boa, dan dient deze verduidelijking er te komen, waarmee de mogelijkheden om gegevens uit te wisselen tussen boa's en tussen politie en boa's met het oog op de oplegging van een OV-verbod ruimer worden.

- *Richtlijnen van het OM voor opleggen privaatrechtelijke maatregelen van vervoerders*
  Het CBb heeft bepaald dat reis- of verblijfsverboden gebaseerd op de Wp2000 privaatrechtelijk van aard zijn. Het Openbaar Ministerie (OM) heeft een leidraad opgesteld voor vervoerders waarin wordt aangegeven voor welke strafbare feiten deze verboden kunnen worden opgelegd en onder welke voorwaarden. Deze leidraad werd opgesteld voordat het CBb de verboden als privaatrechtelijk bestempelde, wat leidt tot de situatie waarin het OM richtlijnen opstelt voor het opleggen van het OV-verbod als privaatrechtelijke maatregel door vervoerders. Duidelijkheid dient verschaft te worden over de juridische status van deze leidraad.

Inhoudsopgave

Aanbiedingsbrief 2

Managementsamenvatting 4

Afkortingen- en begrippenlijst 9

1 Inleiding 11

2 Handhaving in het openbaar vervoer 13

2.1 Geven van uitstel van betaling (UvB) 13

2.2 Opmaken van het proces-verbaal (combibon) 16

2.3 Opleggen reis- en verblijfsverbod 17

2.4 Handhaven overtreding reis- en verblijfsverbod 19

3 Rechtsvragen 20

3.1 Is een uitstel van betaling een privaatrechtelijk of strafrechtelijk instrument? 20

3.2 Kan de boa gebruik maken van strafvorderlijke bevoegdheden bij het geven van UvB, zijnde een privaatrechtelijk instrument? 20

3.3 Kan de toezichthouder gebruik maken van bevoegdheden uit de Awb bij het geven van UvB, wat een privaatrechtelijk instrument is? 22

3.4 Is de AVG of de Wpg van toepassing op gegevens die verzameld worden door de boa? 22

3.5 Is de AVG of de Wpg van toepassing op gegevens die verzameld worden door de toezichthouder? 22

3.6 Is de AVG of de Wpg van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het geven van uitstel van betaling? 23

3.7 Welke gegevens zijn nodig om een verdachte te identificeren? 23

3.8 Is de OV-boa bevoegd om de BRP te raadplegen? 24

3.9 Is de toezichthouder bevoegd om de BRP te raadplegen? 24

3.10 Is de boa bevoegd om het rijbewijzenregister te raadplegen? 24

3.11 Is de OV-boa bevoegd om de vreemdelingenadministratie te raadplegen? 25

3.12 Is de OV-boa bevoegd om de SKDB te raadplegen? 26

3.13 In hoeverre mag de OV-boa de reiziger fouilleren ter vaststelling van de identiteit? 27

3.14 Is de medewerking van de politie aan het identificeren van een verdachte door de boa te kwalificeren als uitvoering van de politietaak? 27

3.15 Op welke grond stelt een boa politiegegevens van de verdachte ter beschikking aan de politie? 29

3.16 Op welke grond stelt de politie politiegegevens over de verdachte ter beschikking aan de boa en de toezichthouder? 29

3.17 Op welke grond verstrekt de boa politiegegevens over de reiziger aan de toezichthouder? 30

3.18 Wat is de juridische basis voor een reis- of verblijfsverbod? 30
3.19 De overeenkomst als grond voor een verbod 31
3.20 Het huisrecht als grond voor een verbod 32
3.21 De Wet Personenvervoer 2000 als grond voor een verbod 33
3.22 Conclusie 33
3.23 Hoe dient de overtreding van het reis- of verblijfsverbod te worden gekwalificeerd? 33
3.24 Schending van het reis- of verblijfsverbod dat is opgelegd op grond van de overeenkomst 33
3.25 Schending van het reis- of verblijfsverbod dat is opgelegd op grond van het huisrecht 34
3.26 Overtreding van het reis- en verbijfsverbod dat is opgelegd op basis van de Wet Personenvervoer 2000 34
3.27 Conclusie 34
3.28 Mag de OV-boa een reis- of verblijfsverbod opleggen? 35

4 Thematische aanpak 37
4.1 Persoonsgerichte aanpak 37
4.2 Delen van gegevens door de boa met de politie 37
4.3 Delen van gegevens door de boa met de burgemeester 37
4.4 Gegevensuitwisseling tussen de OV-boa en de Domein I-boa 38
4.5 Gezamenlijk opbouwen van een dossier ten behoeve van opleggen reis- of verblijfsverbod 38
4.6 Delen van gegevens door de OV-boa met de politie 39
4.7 Delen van gegevens tussen OV-boa's met het oog op de oplegging van een OV-verbod 39
4.8 Delen van gegevens door de OV-boa van vervoerder A met de toezichthouder van vervoerder B 39
4.9 Delen van gegevens door de toezichthouder van vervoerder A met de toezichthouder van vervoerder B 39
4.10 Conclusie 40
4.11 Samen handhaven van reis- en verblijfsverboden 40
4.12 Direct opleggen OV-verbod aan en het verkrijgen en betrekken van gegevens van politie daartoe 42
4.13 Delen van foto's ten behoeve van de briefing en daarmee de handhaving van reis- en verblijfsverboden 42
4.14 Politiegegevens met betrekking tot de veiligheid van de boa 43

5 Geïdentificeerde uitdagingen en aanbevelingen 44
5.1 Geïdentificeerde uitdagingen bij de identiteitsvaststelling 44
5.2 Geïdentificeerde uitdagingen bij de gegevensuitwisseling 44
5.3 Aanbevelingen 45

Bijlage 1. Schema: geven UvB door toezichthouder 44

Bijlage 2. Schema: geven UvB door OV-boa 45

Afkortingen- en begrippenlijst

AMvB	Algemene maatregel van bestuur.
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming, 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.
Awb	Algemene wet bestuursrecht.
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar, als bedoeld in artikel 142 Wetboek van Strafvordering.
Bp2000	Besluit personenvervoer 2000.
Bpg	Besluit politiegegevens.
BRP	Basisregistratie personen, als bedoeld in artikel 1.2 Wet basisregistratie personen.
BW	Burgerlijk wetboek.
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven.
Controlekaart of rit-uitrijkaart	Het betalingsbewijs bedoeld in artikel 48, lid 4, Besluit personenvervoer 2000.
Controleur	Boa of een andere persoon die met het toezicht op de naleving is belast als bedoeld in artikel 87 Wet personenvervoer 2000.
KMar	Koninklijke Marechaussee.
OM	Openbaar Ministerie.
ORVG	Orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang als bedoeld in artikel 72, 73 en 74 Wet personenvervoer 2000.
OV	Openbaar vervoer.
OV-boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar Openbaar Vervoer, als bedoeld in de bijlage van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar (*Stcrt.* 2018, 57803 en laatst gewijzigd bij *Stcrt.* 2024, 12189).
Richtlijn rechtshandhaving	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.
RTIC	Realtime Intelligence Centre, zoals ingericht bij elke regionale eenheid en de eenheid landelijke expertise en operaties van politie.
Sr	Wetboek van Strafrecht.
Sv	Wetboek van Strafvordering.
UvB	Uitstel van betaling als bedoeld in artikel 48, lid 5 en 6, Besluit personenvervoer 2000.
WID	Een document waarmee de identiteit van een persoon kan worden vastgesteld als bedoeld in artikel 1 Wet op de identificatieplicht.

Wp2000	Wet personenvervoer 2000.
Wpg	Wet politiegegevens.

1 Inleiding

Mogelijkheden voor identificatie en gegevensdeling voor de praktijk onvoldoende én onduidelijk
Vervoerders hebben de verantwoordelijkheid om te zorgen voor de sociale veiligheid in het OV en investeren daarvoor in toezicht, controle en handhaving. Voor effectieve uitvoering van die taken is het essentieel dat de toezichthouders en de buitengewoon opsporingsambtenaren die werkzaam zijn in het OV (hierna: OV-boa's) over passende bevoegdheden beschikken.

Van belang voor de effectieve uitvoering van de handhavingstaak door OV-boa's is dat zij personen die verdacht worden van strafbare feiten waarvoor de OV-boa bevoegd is, kunnen identificeren. Daarnaast is het in het kader van de zorg voor de sociale veiligheid van belang dat zij gegevens over deze personen met partners kunnen uitwisselen. Beide worden regelmatig in twee opzichten als knelpunt ervaren. Ten eerste worden de huidige bevoegdheden door de OV-boa's en vervoerders als onvoldoende ervaren, bijvoorbeeld waar het gaat om het kunnen raadplegen van gegevens in de basisregistratie personen (hierna: BRP), het rijbewijzenregister, strafketendatabase en vreemdelingenregister en het vervolgens kunnen gebruiken van die gegevens voor de vaststelling van de identiteit van een verdachte. Ten tweede is er onduidelijkheid over de rechtmatigheid van de verschillende vormen van gegevensuitwisseling bij de samenwerking tussen vervoerders en anderen. Belangrijke voorbeelden zijn de uitwisseling tussen politie en OV-boa's bij de identificatie en de uitwisseling van gegevens over overlastgevers ten einde deze samen met politie, gemeenten en het Openbaar Ministerie (hierna: OM) aan te kunnen pakken. Cruciaal is dat elke maatregel die zich richt op het aanpakken van de personen die overlast en onveiligheid in het OV veroorzaken, begint bij het kunnen identificeren van deze personen.

Het komt regelmatig voor dat een reiziger geen identiteitsbewijs kan tonen als hij (i) zonder geldig vervoerbewijs gebruikmaakt van het openbaar vervoer of (ii) de orde, rust, veiligheid of goede bedrijfsgang (hierna: ORVG) verstoort. Gebruikmaken van het OV zonder geldig vervoersbewijs, het verstoren van de ORVG en het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs zijn alle drie strafbaar gesteld.[2] Het opleggen van een boete en andere maatregelen wordt bemoeilijkt doordat de toezichthouder en de boa niet zelfstandig ter plekke de identiteit van de reiziger kunnen vaststellen indien de reiziger geen geldig identiteitsbewijs kan tonen.

Toezichthouders van vervoerders (die niet tevens OV-boa zijn) zijn niet bevoegd om een verdachte staande te houden en hebben geen bevoegdheden om de identiteit van de reiziger rechtmatig op een voldoende betrouwbare wijze vast te stellen wanneer de reiziger geen identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht (hierna: WID) kan of wil tonen. De toezichthouders dienen boa's of de politie in te schakelen indien de identiteit van de reiziger niet aan de hand van een WID vastgesteld kan worden. Alle vervoerders werken hiertoe samen met politie (en waar relevant, bijvoorbeeld op Schiphol, met de KMar). De meeste vervoerders hebben het werkproces zodanig ingericht dat de OV-boa de reiziger staande houdt en verzoekt deze uit te stappen. De OV-boa heeft de bevoegdheid tot identiteitsfouillering om de identiteit van de reiziger alsnog aan de hand van een WID ter plaatse vast te stellen. Indien na identiteitsfouillering de identiteit van de reiziger niet aan de hand van een WID kan worden vastgesteld, laat de boa politie ter plaatse komen om te komen tot identificatie. Dit brengt met zich mee dat de boa moet wachten tot politie ter plaatse is en daarna weer verder kan. Wachttijden variëren, maar regelmatig komt voor dat dit 30 tot 45 minuten duurt. Bij lang wachten neemt de kans op escalatie toe en overwegen boa's de reiziger 'te laten lopen', ook omdat het lang staande houden van de verdachte niet altijd proportioneel is. Een aantal vervoerders heeft lokaal werkafspraken gemaakt met politie waarbij politie niet fysiek ter plaatse komt maar op afstand met digitale middelen ondersteunt bij de identificatie. Deze hulp biedt de politie op afstand via het RTIC, opdat niet de kostbare capaciteit van de noodhulp van politie ingezet hoeft te worden.

Het gevolg is dat een verdachte staande gehouden wordt totdat politie ter plaatse komt. Het kost tijd en daardoor inzet bij de politie en boa's om politie ter plaatse te laten komen, hetgeen een substantiële inbreuk kan vormen op de persoonlijke vrijheid van de verdachte en tot onveilige situaties kan leiden. Duurt het te lang of geeft de politie aan – door gebrek aan capaciteit – niet ter plaatse te kunnen komen, dan resteert niets anders dan de verdachte laten gaan.

Een juiste identificatie van de reiziger is noodzakelijk voor het rechtmatig opleggen van maatregelen door de toezichthouder en sancties door de boa. Een snelle identificatie van de reiziger is noodzakelijk zodat irritaties niet onnodig toenemen en escaleren tot incidenten voor de sociale veiligheid. De toezichthouders en boa's van vervoerders willen graag gebruik kunnen maken van alle praktisch bruikbare juridische mogelijkheden en duidelijkheid hebben over de juridische status van de door hen gewenste praktische mogelijkheden.

[2] Artikel 101 Wp2000 en artikel 447e Sr.

Vereniging Openbaar Vervoer Nederland (OVNL) heeft aangegeven de partners in het openbaar vervoer hierin te willen faciliteren door specialistische kennis in te winnen. Vervoerders (verenigd in OVNL) geven hiermee tevens invulling aan het Landelijk convenant Sociale Veiligheid in het Openbaar vervoer, dat de doelstelling heeft om samenwerking, kennisuitwisseling, informatiedeling en innovatie omtrent sociale veiligheid in het openbaar vervoer te bevorderen.

Juridisch onderzoek gericht op de mogelijkheden in de praktijk van boa's en toezichthouders
Onderhavige analyse beschrijft:

- het huidige juridisch kader voor identificatie en gegevensuitwisseling door boa's en toezichthouders van vervoerders. Dit moet hen helderheid geven over de praktische mogelijkheden die kunnen steunen op wet- en regelgeving.
- onduidelijkheden en andere aandachtspunten in wet- en regelgeving opgemerkt. Dit is relevant voor de vraag of een bepaalde (gewenste) werkwijze kan steunen op wet- en regelgeving.
- welke praktische mogelijkheden tot identificatie en gegevensuitwisseling zijn geïdentificeerd en uitvoerbaar lijken, maar waartoe de toezichthouder en boa (nog) niet bevoegd zijn. Het gaat dan om wensen van toezichthouders, OV-boa's en boa-werkgevers ten aanzien van bevoegdheden voor OV-boa's.
- eventuele benodigde aanpassingen van wetgeving geïdentificeerd, om de wensen van vervoerders te realiseren.

Deze analyse betreft de toezichthouder, als bedoeld in de Wet Personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) en de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), en de boa domein IV (openbaar vervoer), als bedoeld in de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar. Deze analyse heeft geen betrekking op de taakuitvoering van andere personen. Belangrijk onderscheid betreft de hoedanigheid waarin een medewerker van een vervoerder optreedt. Het is mogelijk dat een medewerker zowel toezichthouder als boa is. Een boa die tevens toezichthouder is, kan – wanneer hij niet bezig is met de opsporing van de strafbare feiten waarvoor hij bevoegd is – geen gebruikmaken van bevoegdheden waarover hij als boa kan beschikken.

Beoogd is om een objectieve analyse uit te voeren. In onderhavige analyse wordt daarom geen standpunt ingenomen ten aanzien van de uitleg van wet- en regelgeving, althans niet op die punten waarvan tijdens het onderzoek helder is geworden dat partijen wet- en regelgeving verschillend uitleggen. Waar dit ons bekend is, is dit in onderhavige analyse benoemd.

Leeswijzer
Hoofdstuk 2 beschrijft de huidige werkwijze van de toezichthouder en de boa bij het geven van uitstel van betaling (hierna: UvB), het uitschrijven van een proces-verbaal (veelal in de vorm van een combibon), het opleggen van een reis- en verblijfsverbod (tezamen OV-verboden genoemd) en het handhaven van het overtreden van een dergelijk OV-verbod.

Hoofdstuk 3 bevat de beantwoording van rechtsvragen die volgen uit de beschrijving van de huidige werkwijze in het voorgaande hoofdstuk. Dit onderscheid tussen de praktische werkwijze en de beantwoording van rechtsvragen is gemaakt in het kader van de leesbaarheid.

Hoofdstuk 4 gaat nader in op de mogelijkheid tot gegevensuitwisseling tussen verschillende partijen, zoals vervoerders onderling, toezichthouders, boa's, de politie en de burgemeester. Waar hoofdstuk 2 en 3 zich richten op de huidige werkwijzen van vervoerders, richt hoofdstuk 4 zich op de wensen van vervoerders en de tot op heden nog niet huidige werkwijzen.

Tot slot benoemt hoofdstuk 5 geïdentificeerde uitdagingen en aanbevelingen met betrekking tot het vaststellen van de identiteit van verdachten, die blijken uit de juridische analyse van de huidige werkwijzen van toezichthouders en boa's en de gewenste werkwijzen die nog niet gehanteerd worden.

2 Handhaving in het openbaar vervoer

In dit hoofdstuk wordt een praktische beschrijving gegeven van de huidige werkwijze bij handhaving door de toezichthouder en boa Domein IV. Het gaat dan om het geven van uitstel van betaling (hierna: UvB), het opmaken van een proces-verbaal (hierna: PV, veelal in de vorm van een combibon), het opleggen van een reis- of verblijfsverbod en het handhaven van de overtreding van een reis- of verblijfsverbod.

2.1 Geven van uitstel van betaling (UvB)

Context
Uitstel van betaling wordt gegeven indien de toezichthouder of boa[3] constateert dat, kort gezegd, een reiziger zonder geldig vervoerbewijs gebruikmaakt van het OV en niet terstond de verschuldigde vervoerprijs en een (bij ministerieel besluit gemaximeerde) boete betaalt.[4] De reiziger moet dan binnen 14 dagen de vervoerprijs en de boete aan de vervoerder betalen.[5] Vervoerders zijn niet verplicht om aan reizigers de mogelijkheid te bieden om de vervoerprijs en boete terstond te betalen.[6] Identificatie van de reiziger is niet nodig indien de reiziger terstond betaalt. Betaalt de reiziger op tijd dan vervalt het recht van strafvervolging voor het gebruikmaken van het OV zonder geldig vervoerbewijs.[7]

Vervoerders geven aan dat de bevoegdheden van de toezichthouder en de OV-boa beperkt zijn, wat vaststelling van de identiteit van de reiziger bemoeilijkt. Vervoerders geven aan dat de politie in de praktijk niet altijd ter plaatse kan komen als een toezichthouder of boa de politie nodig heeft om de identiteit van de reiziger vast te stellen teneinde uitstel van betaling te geven.

2.1.1 Werkwijze van de toezichthouder

Praktische werkwijze
1. Een toezichthouder vordert inzage in het vervoerbewijs van de reiziger.[8]
2. De toezichthouder constateert dat de reiziger gebruikmaakt van het OV zonder geldig vervoerbewijs.
3. Een toezichthouder stelt de reiziger in de gelegenheid om het bedrag inclusief een wettelijke verhoging terstond alsnog te betalen aan de vervoerder.[9] De vervoerder bepaalt zelf de hoogte van de verhoging, maar deze bedraagt maximaal € 50.[10]
4. Als de reiziger terstond betaalt, wordt geen UvB gegeven.
5. Als de reiziger niet terstond betaalt, geeft de toezichthouder uitstel van betaling (UvB). Dit houdt in dat de reiziger binnen 14 dagen het verschuldigde bedrag moet betalen.[11]
6. De vervoerder stuurt daartoe een brief met betaalinstructies naar het adres van de reiziger. Om deze brief met betaalinstructies te kunnen adresseren moet de vervoerder over de identiteit en het adres van de reiziger beschikken. De identiteit moet later ook bekend zijn als de reiziger na uitstel van betaling niet betaalt en een boa overgaat tot strafvervolging. Een toezichthouder gaat niet over tot strafvervolging.
7. Om de identiteit van de reiziger vast te stellen, vordert de toezichthouder inzage in een WID.[12] Reizigers moeten een WID kunnen tonen aan de toezichthouder. Deze verplichting geldt ook als reizigers jonger dan 14 jaar zijn.[13] Als de reiziger geen WID bij zich heeft, gaat het proces verder bij stap 11.
8. Als de toezichthouder de identiteit van de reiziger vastgesteld heeft, dient hij een brief met betaalinstructies naar het adres van de reiziger te sturen. Hiervoor heeft de toezichthouder het adres van de reiziger nodig. De toezichthouder kan het adres van de reiziger niet in de BRP opzoeken.[14] Een toezichthouder heeft wettelijk geen andere mogelijkheid om aan het adres te komen dan de opgave door de reiziger. Hierdoor is de toezichthouder aangewezen op de adresopgave van de reiziger zelf en dient deze informatie als waarheidsgetrouw te accepteren.

---

3 Of een andere daartoe op grond van artikel 87, lid 1, 2 of 3, Wp2000 bevoegde persoon.
4 Artikel 48, lid 1, 2 en 3, Bp2000.
5 Artikel 48, lid 5, Bp2000.
6 Artikel 48, lid 3, Bp2000.
7 Artikel 48, lid 7, Bp2000.
8 Zie paragraaf 3.3.
9 Artikel 48 lid 1, 2 en 3, Bp2000.
10 Artikel 1 Vaststelling bedragen, bedoeld in artikel 48, tweede en zesde lid, Bp2000 (Stcrt. 2000, 245, laatst gewijzigd bij Stcrt. 2016, 9186).
11 Artikel 48, lid 5, Bp2000.
12 Artikel 5:16a jo. 5:13 Algemene wet bestuursrecht jo. artikel 1 Wet op de identificatieplicht.
13 Artikel 92 Wp2000.
14 De toezichthouder is hiertoe niet bevoegd. Zie §3.9.

9. Indien de reiziger niet binnen de termijn van 14 dagen betaalt, kan de termijn nogmaals met 14 dagen verlengd worden.[15]
10. Indien de reiziger niet betaalt, kan niet overgegaan worden tot opsporing. De toezichthouder is tenslotte geen OV-boa.[16] Wanneer de reiziger na het verleende uitstel van betaling verzuimt te voldoen binnen de gestelde termijn, rest de vervoerder alleen de mogelijkheid om een incassobureau of deurwaarder in te schakelen voor het innen van de verschuldigde betaling. Normaal gesproken verstrekt een OV-boa de benodigde gegevens aan het CJIB voor de uitvoering van geldelijke sancties. Dit omvat ook een identiteitscontrole. Bij niet-betaling maakt de boa een definitief proces-verbaal, waarna het CJIB de strafbeschikking zou uitvoeren. Echter, een toezichthouder kan geen proces-verbaal opstellen, en de boa kan dit later niet doen met gegevens van de toezichthouder. Hierdoor kan het CJIB de strafbeschikking niet uitvoeren.

Wat als de reiziger geen WID toont?

11. Het is mogelijk dat de reiziger geen inzage in zijn WID kan of wil geven. De toezichthouder blijkt in de praktijk de volgende opties te gebruiken om de identiteit van de reiziger vast te stellen:
    a. De toezichthouder kan de reiziger vragen of iemand anders het WID binnen een redelijke termijn langs kan brengen. Dit is een vrijblijvende vraag en niet gebaseerd op enige bevoegdheid of verplichting voor de vervoerder. Hier hoeft de reiziger dan ook geen gehoor aan te geven. De toezichthouder geeft de reiziger hiermee de kans alsnog aan de toonplicht te voldoen.
    b. De toezichthouder kan de politie ter plaatse laten komen ter vaststelling van de identiteit en het adres van de reiziger. De toezichthouder verstrekt dan gegevens van de reiziger ter beschikking aan de politie, waarmee de politie zoekt in de voor haar toegankelijke systemen. Indien een registratie met pasfoto gevonden wordt van de reiziger, laat de ambtenaar van politie de pasfoto zien aan de toezichthouder.[17] Indien de toezichthouder ervan overtuigd is dat de persoon op de foto de persoon is die hij voor zich heeft, is de identiteit en adres van de reiziger vastgesteld. Vervoerders geven aan dat de politie in de praktijk – door gebrek aan capaciteit – niet altijd ter plaatse kan komen als een toezichthouder de politie nodig heeft om de identiteit van de reiziger vast te stellen teneinde uitstel van betaling te geven.
    c. De toezichthouder kan proberen de identiteit van de reiziger vast te stellen met alternatieve gegevens, bijvoorbeeld via een bankpas of bibliotheekpas. Zulke passen zijn geen WID. De identiteit van de reiziger is niet op de wettelijk voorgeschreven wijze vastgesteld.
12. Als de toezichthouder de identiteit van de reiziger:
    a. heeft vastgesteld, registreert de toezichthouder dat aan de reiziger UvB is gegeven. De vervoerder stuurt vervolgens een brief met betaalinstructies aan de reiziger.
    b. niet vast kan stellen nadat de politie ter plaatse is gekomen, houdt de politie de verdachte aan, teneinde de identiteit van de reiziger vast te stellen op het politiebureau door foto's en vingerafdrukken van de verdachte te nemen.
13. Indien de toezichthouder niet in staat is om met bovenstaande opties de identiteit van de reiziger vast te stellen, bijvoorbeeld omdat de politie niet ter plaatse kan komen, dan schrijft de toezichthouder de UvB uit met de tot dan toe verzamelde gegevens, ondanks het feit dat de identiteit van de reiziger niet met zekerheid is vastgesteld.

2.1.2 Werkwijze van de OV-boa

Praktische werkwijze

1. Een boa vordert inzage in het vervoerbewijs van de reiziger.[18]
2. De boa constateert dat de reiziger gebruikmaakt van het openbaar vervoer zonder geldig vervoerbewijs. De reiziger is daarmee verdachte van een strafbaar feit.[19]
3. Een boa houdt de reiziger staande.[20] De boa stelt de reiziger in de gelegenheid om het bedrag inclusief een wettelijke verhoging terstond alsnog te betalen aan de vervoerder.[21] De vervoerder bepaalt zelf de hoogte van de verhoging, maar deze bedraagt maximaal € 50.[22]
4. Als de reiziger terstond betaalt, wordt geen UvB gegeven, vervalt het recht op strafvervolging en stopt het proces.

---

15 Artikel 48, lid 6, Bp2000.
16 Indien de toezichthouder tevens bevoegd is als OV-boa, zie §2.1.2.
17 Artikel 8 en 18 Wpg jo. artikel 4:2, lid 1, sub n, Bpg. Zie ook Nota van Toelichting Besluit politiegegevens, *Stb.* 2007, 550, p. 62-63. Zie §3.16 voor verdere toelichting.
18 Zie paragraaf 3.2.
19 Artikel 27 Sv jo. artikel 70, lid 1 jo. artikel 101 Wp2000.
20 Artikel 52 Sv.
21 Artikel 48 lid 1, 2 en 3, Bp2000.
22 Artikel 1 Vaststelling bedragen, bedoeld in artikel 48, tweede en zesde lid, Bp2000 (Stcrt. 2000, 245, laatst gewijzigd bij *Stcrt.* 2016, 9186).

5. Als de reiziger niet terstond betaalt, geeft de boa uitstel van betaling (UvB). Dit houdt in dat de reiziger binnen 14 dagen het verschuldigde bedrag moet betalen.[23]
6. De vervoerder stuurt daartoe een brief met betaalinstructies naar het adres van de reiziger. Om deze brief met betaalinstructies te kunnen adresseren moet de vervoerder over de identiteit en het adres van de reiziger beschikken. De identiteit moet later ook bekend zijn als de reiziger na uitstel van betaling niet betaalt en de boa overgaat tot strafvervolging.
7. Om de identiteit van de reiziger vast te stellen, vordert de boa inzage in een WID.[24] Reizigers moeten een WID kunnen tonen aan de boa. Deze verplichting geldt ook als reizigers jonger dan 14 jaar zijn.[25] Als de reiziger geen WID bij zich heeft, gaat het proces verder bij stap 13.
8. Na vaststelling van de identiteit van de reiziger aan de hand van een WID, zoekt de boa het adres van de reiziger in de Basisregistratie personen (hierna: BRP) op.[26]
9. Als de boa het adres en de identiteit van de reiziger heeft weten te achterhalen, stuurt hij een brief met betaalinstructies naar het adres van de reiziger.
10. Indien de reiziger niet binnen de termijn van 14 dagen betaalt, kan de termijn nogmaals met 14 dagen verlengd worden.[27]
11. Het recht op strafvervolging vervalt als de reiziger binnen deze termijn betaalt.[28]
12. Als de reiziger niet binnen deze termijn betaalt, verstrekt de boa aan het CJIB de gegevens die benodigd zijn voor de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke beslissing die het CJIB neemt. Als de reiziger niet binnen de eerdergenoemde termijn voldoet aan zijn betalingsverplichting, maakt de boa van dit concept proces-verbaal een definitief proces-verbaal. Het CJIB kan vervolgens overgaan tot uitvoering van de strafbeschikking.[29] De opbrengst komt dan ten goede aan de Staatskas, en niet aan de vervoerder.

Wat als de reiziger geen WID toont?

13. Het is mogelijk dat de reiziger geen inzage in zijn WID kan of wil geven. De boa blijkt in de praktijk de volgende opties te gebruiken om de identiteit van de reiziger vast te stellen:
    a. De boa kan de reiziger vragen of iemand anders het WID binnen een redelijke termijn langs kan brengen. Dit is een vrijblijvende vraag en niet gebaseerd op enige bevoegdheid of verplichting voor de vervoerder. Hier hoeft de reiziger dan ook geen gehoor aan te geven. De boa geeft de reiziger hiermee de kans alsnog aan de toonplicht te voldoen.
    b. De boa kan de reiziger fouilleren en zijn spullen onderzoeken om zijn identiteit vast te stellen.[30]
    c. De boa vraagt aan de reiziger zijn naam, woonadres en enkele andere gegevens die de boa door raadpleging van de BRP kan (laten) verifiëren.[31] In de BRP zijn geen pasfoto's vastgelegd, waardoor de boa de identiteit van de reiziger op deze wijze met minder zekerheid kan vaststellen dan aan de hand van een WID. Immers, de reiziger kan ook gegevens van een andere persoon opgeven aan de boa. De boa weet dan niet of die gegevens de reiziger betreffen die hij voor zich heeft. Ter illustratie: de boa vraagt reiziger A om zijn naam, woonadres en andere gegevens. Reiziger A geeft de gegevens van persoon B door. De boa controleert deze gegevens in de BRP en ziet dat ze correct zijn, maar hij kan geen pasfoto's zien. Hierdoor kan de boa niet bevestigen of persoon B (de persoon uit de BRP) dezelfde persoon is als reiziger A (de persoon die voor hem staat). In de praktijk accepteert het OM identiteitsvaststelling door de boa als de reiziger drie identificerende vragen correct beantwoordt. Het CJIB seponeert deze zaken niet, ondanks dat deze methode afwijkt van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de identificatieplicht.[32] Voor deze werkwijze is een uitgebreide BRP-bevraging door de OV-boa noodzakelijk.
    d. De boa kan de politie ter plaatse laten komen ter vaststelling van de identiteit en het adres van de reiziger. De toezichthouder verstrekt of de boa stelt dan gegevens van de reiziger ter beschikking aan de politie, waarmee de politie zoekt in de voor haar toegankelijke systemen. Indien een registratie met pasfoto gevonden wordt van de reiziger, laat de ambtenaar van politie de pasfoto zien aan de boa of aan de toezichthouder. Indien de boa ervan overtuigd is dat de persoon op de foto de persoon is die hij voor zich heeft, is de identiteit en adres van de reiziger vastgesteld.[33]

---

23 Artikel 48, lid 5, Bp2000.
24 Artikel 8, lid 2, Politiewet 2012 jo. artikel 1 Wet op de identificatieplicht jo. artikel 142 lid 1 jo. artikel 27 jo. 52 jo. artikel 27a lid 1 jo. artikel 55c lid 1 Sv.
25 Artikel 92 Wp2000.
26 Artikel 3.1 jo. artikel 3.2 Wet basisregistratie personen. Voor een overzicht van de autorisatiebesluiten zie: https://publicaties.rvig.nl/Besluiten_en_modelautorisaties/Besluiten/BRP_besluiten/Buitengewoon_opsporingsambtenaren_BOA. Zie ook paragraaf 3.8.
27 Artikel 48, lid 6, Bp2000.
28 Artikel 48, lid 7, Bp2000.
29 Zie §3.2.
30 Artikel 55b Sv. Zie ook paragraaf 3.13.
31 Niet iedere vervoerder biedt boa's deze mogelijkheid.
32 Artikel 27a Sv jo. artikel 1 Wet op de identificatieplicht.
33 Zie paragraaf 3.16 voor de juridische grondslagen om deze gegevens te verstrekken of ter beschikking te stellen.

e. De boa neemt contact op met het realtime intelligence centre (RTIC) van politie, voor zover de vervoerder met politie afspraken heeft gemaakt over deze werkwijze. De boa stelt dan gegevens die werden opgegeven door de verdachte ter beschikking aan het RTIC, waarmee het RTIC zoekt in de voor haar toegankelijke systemen. Indien een registratie met pasfoto gevonden wordt van de reiziger, stuurt het RTIC de pasfoto via een beveiligde verbinding aan de boa. Indien de boa ervan overtuigd is dat de persoon op de foto de persoon is die hij voor zich heeft, is de identiteit van de reiziger vastgesteld.
f. De boa kan proberen de identiteit van de reiziger vast te stellen met alternatieve gegevens, bijvoorbeeld via een bankpas of bibliotheekpas. Zulke passen zijn geen WID. Indien de reiziger de UvB niet betaalt en de boa de afhandeling van de UvB doorzet aan het CJIB door het proces-verbaal te verstrekken, zal het CJIB niet overgaan tot strafvervolging. De reiziger is tenslotte niet met een geldig identiteitsdocument geïdentificeerd.

14. Als de boa de identiteit van de reiziger:
    a. heeft vastgesteld, registreert de boa dat aan de reiziger uitstel van betaling is gegeven. De vervoerder stuurt vervolgens een brief met betaalinstructies aan de reiziger.
    b. niet vast kan stellen nadat de politie ter plaatse is gekomen of op afstand contact is opgenomen met het RTIC, houdt de politie de verdachte aan als de boa dat al niet heeft gedaan, teneinde de identiteit van de reiziger vast te stellen op het politiebureau door foto's en vingerafdrukken van de verdachte te nemen.[34] De boa is niet bevoegd om deze foto's of vingerafdrukken af te nemen.[35]
15. Indien de boa niet in staat is met om bovenstaande opties de identiteit van de reiziger vast te stellen, bijvoorbeeld omdat de politie niet ter plaatse kan komen, dan schrijft de boa de UvB uit met de tot dan toe verzamelde gegevens, ondanks het feit dat de identiteit van de reiziger niet met zekerheid is vastgesteld.

2.2 Opmaken van het proces-verbaal (combibon)

Context
De OV-boa is bevoegd tot opsporing van strafbare feiten zoals het verstoren van de orde, rust en veiligheid in en de goede bedrijfsgang van het openbaar vervoer. In het geval van strafrechtelijke handhaving maakt de OV-boa een proces-verbaal op, meestal in de vorm van een zogenoemde combibon (wat een combinatie is van een bekeuring en een proces-verbaal).

Praktische werkwijze
1. De boa constateert een strafbaar feit in het OV waarvoor hij bevoegd is. De reiziger is verdachte van een strafbaar feit. De boa is voornemens het feit strafrechtelijk af te doen.
2. De boa houdt de reiziger staande.[36]
3. De boa stelt een proces-verbaal op van het door hem geconstateerde strafbare feit.[37]
4. De boa moet hiertoe de identiteit van de verdachte vaststellen. Hiertoe vordert de boa inzage van het WID.[38] Reizigers moeten een identiteitsbewijs kunnen tonen aan de boa. Deze verplichting geldt ook als reizigers jonger dan 14 jaar zijn.[39] Als de reiziger geen WID kan of wil tonen, heeft de boa de opties a, b, d en e genoemd in paragraaf 2.1 onder stap 13.
5. Met de identiteit van de reiziger kan de boa het adres van de reiziger in de Basisregistratie personen (BRP) opzoeken.[40]
6. De boa schrijft de combibon uit.
7. De boa zendt de combibon – digitaal – door naar het CJIB, dat voor strafbeschikkingen als uitvoeringsorganisatie fungeert.[41]
8. Op basis van de gegevens van de reiziger op de combibon, stuurt het CJIB vervolgens de strafbeschikking aan de verdachte.[42]

---

34 Artikel 27a jo. artikel 52 jo. artikel 55c lid 3 jo. artikel 141 sub b Sv jo. artikel 2 sub a Politiewet 2012.
35 De boa is volgens artikel 52 jo. artikel 27a, lid 1, eerste volzin, Sv niet bevoegd om de identiteit vast te stellen door het nemen van een of meer foto's en vingerafdrukken.
36 Artikel 52 Sv.
37 Artikel 152, lid 1, Sv.
38 Artikel 8, lid 2, Politiewet 2012 jo. artikel 1 Wet op de identificatieplicht jo. artikel 142 lid 1 jo. artikel 27 jo. 52 jo. artikel 27a lid 1 jo. artikel 55c lid 1 Sv.
39 Artikel 92 Wp2000.
40 Artikel 3.1 jo. artikel 3.2 Wet basisregistratie personen. Voor een overzicht van de autorisatiebesluiten zie: https://publicaties.rvig.nl/Besluiten_en_modelautorisaties/Besluiten/BRP_besluiten/Buitengewoon_opsporingsambtenaren_BOA.
41 Zie rechtsvraag 3.2.
42 De wet geeft overigens de voorkeur aan uitreiking in persoon; zie artikel 257d Sv. De geldboete wordt door het CJIB geïnd. De opbrengst komt ten goede aan de Staatskas.

2.3 Opleggen reis- en verblijfsverbod

Context
Wanneer een reiziger herhaaldelijk een uitstel van betaling krijgt door reizen zonder geldig vervoersbewijs, of een ander strafbaar feit begaat, kan een toezichthouder of boa hem een reisverbod opleggen.[43] In de praktijk legt alleen een boa een reisverbod op, geven vervoerders aan. Om een vertaalslag te maken van de meer algemene bepalingen in de wet naar meer concreet omschreven incidenten die in aanmerking komen voor een verbod, wordt de incident-registratie conform de A-B-C methodiek, zoals beschreven in het maatregelenpakket van de Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer, als leidraad gebruikt.[44] Hierbij zijn categorie A-incidenten de zwaarste incidenten, waarbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld misdrijven. Categorie B-incidenten zijn lichtere overtredingen zoals verbale agressie, verstoring van ORVGB. Categorie C-incidenten zien vooral op overtreding van de huisregels. Alleen voor strafbare feiten uit categorie A of B kan een reis- of verblijfsverbod worden opgelegd.[45] Een reisverbod kan ter plekke opgelegd worden (direct reisverbod) of achteraf (indirect reisverbod).

Een boa kan ook een verblijfsverbod opleggen[46] aan gebruikers van openbare voorzieningen, welke behoren tot het openbaar vervoer – denk aan (metro)stations, (tram)halteplaatsen en andere bij het openbaar vervoer behorende voorzieningen (perrons, trappen, tunnels en liften).[47] Het verblijfsverbod kan – in tegenstelling tot het reisverbod – niet opgelegd worden aan reizigers vanwege reizen zonder geldig vervoersbewijs.[48] Het verblijfsverbod is een *ultimum remedium* en ligt in de rede als onmiddellijke maatregelen niet helpen. Het is slechts gerechtvaardigd als het gaat om ernstige of structurele overlast, hoewel dit niet in de wettekst tot uitdrukking is gebracht.[49] Vervoerders maken onderscheid tussen een direct en een indirect opgelegd verblijfsverbod.

2.3.1 Opleggen direct reis- en verblijfsverbod

Praktische werkwijze als de boa niet bevoegd is voor het strafbare feit
1. De boa constateert een strafbaar feit dat voldoet aan de criteria voor een direct reis- of verblijfsverbod.
2. Omdat het strafbare feit niet binnen de bevoegdheid valt van de boa, komt de politie ter plaatse.[50]
3. De politie stelt de identiteit en het adres van de verdachte vast. Als de politie de identiteit niet vast kan stellen, houdt de politie de verdachte aan teneinde de identiteit van de reiziger vast te stellen op het politiebureau door foto's en vingerafdrukken van de verdachte te nemen.[51]
4. De politie kan op het bureau het reis- of verblijfsverbod opleggen.[52] Ook kan de politie de politiegegevens van de reiziger aan een toezichthouder van de vervoerder verstrekken, welke optreedt als vertegenwoordiger van de vervoerder als benadeelde partij.[53]
5. De toezichthouder zet in de daartoe bestemde app dat de reiziger een reis- of verblijfsverbod opgelegd heeft gekregen.

---

43 Artikel 98, lid 1 jo. artikel 87 jo. artikel 89 jo. artikelen 70-74 Wp2000 jo. artikelen 52-53 Bp2000.
44 Bijlage 1, Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer, *Naar een veiliger openbaar vervoer voor werknemers,* Den Haag: 9 september 2009..
45 Openbaar Ministerie, *Leidraad voor het opleggen van Reis- en Verblijfsverboden door vervoersmaatschappijen in het openbaar vervoer,* 2020. Zie: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c54aaa79-e89f-4660-8c74-3522829a52c1/pdf.
46 Artikel 98, lid 2 jo. artikel 89, lid 1, Wp2000 jo. artikel 17, lid 1, onder 2, Wet op de economische delicten jo. artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Arriva Personenvervoer Nederland B.V. 2020, artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Connexxion & Hermes Openbaar Vervoer 2020, artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar EBS Public Transportation B.V., artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar GVB Exploitatie B.V. 2020, artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar HTM Personenvervoer N.V. 2020, artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Keolis Nederland 2020, artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar NS Groep N.V. 2022, artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Qbuzz Openbaar Vervoer 2022, artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar RET N.V. 2020.
47 Artikel 98, lid 2, Wp2000.
48 Artikel 98, lid 2 jo. artikelen 72-74 Wp2000 jo. artikelen 52-53 Bp2000.
49 *Kamerstukken II* 2013/14, 33904, 3, p. 19-21.
50 Bijlage regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar waaruit blijkt dat de boa niet belast met de opsporing van het strafbare feit 'mishandeling van een ander'. Dit betreft een categorie A strafbaar feit volgens de Leidraad van het OM. Openbaar Ministerie, *Leidraad voor het opleggen van Reis- en Verblijfsverboden door vervoersmaatschappijen in het openbaar vervoer,* 2020. Zie: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c54aaa79-e89f-4660-8c74-3522829a52c1/pdf.
51 Artikel 27a jo. artikel 52 jo. artikel 55c lid 3 jo. artikel 141 sub b Sv jo. artikel 2 sub a Politiewet 2012.
52 Artikel 87, lid 2, Wp2000 jo. artikel 141 Sv.
53 Voor een toelichting waarom de politie de politiegegevens niet verstrekt aan de boa, maar aan de toezichthouder of een andere vertegenwoordiger van de vervoerder, zie paragraaf 3.16 en 3.20.

6. De reiziger ontvangt een mededeling van het verbod op papier. Hierop staat dat het een reis- of verblijfsverbod is, voor welk traject of (deel van het) station, voor welke termijn en waar de reiziger zich kan melden als hij het er niet mee eens is.
7. De toezichthouder deelt het verbod mondeling mee. Als de persoon wegrent of de mededeling niet lukt door andere redenen, wordt het verbod gestuurd naar het voor de vervoerder bekende adres. Ook dit wordt vastgelegd.

Praktische werkwijze als de boa wel bevoegd is voor het strafbare feit

8. De boa constateert een strafbaar feit dat voldoet aan de criteria voor een direct reis- of verblijfsverbod.
9. Het strafbare feit valt binnen de bevoegdheid van de boa. De boa handelt dit strafbare feit af, om vervolgens het verbod uit te reiken.
10. De boa stelt een proces-verbaal van bevindingen op van het door hem geconstateerde strafbare feit.[54]
11. De boa vordert inzage in het WID van de reiziger.[55]
12. De boa raadpleegt de BRP om het adres van de reiziger vast te stellen.
13. Als de reiziger geen WID kan of wil tonen, heeft de boa de opties genoemd in paragraaf 2.1.2 onder stap 13.
14. De boa die het strafbare feit afgehandeld heeft, verstrekt aan zichzelf in zijn hoedanigheid als toezichthouder de betreffende politiegegevens van de reiziger.[56] De boa is tenslotte niet meer bezig met de opsporing van strafbare feiten, daar het strafbare feit reeds afgehandeld is. De toezichthouder legt namens de vervoerder een reisverbod op, wat een private maatregel is.[57]
15. De toezichthouder zet in de daartoe bestemde app dat de reiziger een verbod opgelegd heeft gekregen.[58]
16. De reiziger ontvangt een mededeling van het reis- of verblijfsverbod op papier. Hierop staat dat het een reisverbod is, voor welk traject of (deel van het) station, voor welke termijn en waar de reiziger zich kan melden als hij het er niet mee eens is.
17. De toezichthouder deelt het verbod mondeling mee. Als de persoon wegrent of de mededeling niet lukt door andere redenen, wordt het verbod gestuurd naar het voor de vervoerder bekende adres. Ook dit wordt vastgelegd.

Wat als de boa de politie inschakelt?

18. Afhankelijk van de ernst van de situatie, kan de boa ervoor kiezen om de politie in te schakelen. De boa kan hiervoor kiezen als er bijvoorbeeld een kans is op escalatie, en er daardoor een kans is dat de verdachte nog een strafbaar feit pleegt waartoe de boa niet bevoegd is.
19. Indien de boa bevoegd was voor het strafbar feit, stelt de boa het opgestelde proces-verbaal ter beschikking aan de politie.[59]
20. De politie legt op het bureau het reis- of verblijfsverbod op.[60]

2.3.2 Opleggen indirect reis- en verblijfsverbod

Praktische werkwijze

1. De boa constateert een strafbaar feit en handelt het strafbare feit af door een combibon uit te schrijven.
2. De boa verstrekt aan zichzelf als toezichthouder de politiegegevens van de reiziger[61], en de toezichthouder gaat na in de app van de vervoerder of de reiziger op de kandidatenlijst staat om een reis- verblijfsverbod te krijgen. De vervoerder plaatst reizigers op een zogeheten kandidatenlijst wanneer zij voldoen aan de voorwaarden om een reisverbod opgelegd te krijgen.
3. De toezichthouder bepaalt na raadpleging van de kandidatenlijst of de reiziger of persoon die zich rondom het OV begaf, daadwerkelijk een verbod opgelegd krijgt. Dit kan de toezichthouder doen, ook als het eerder afgehandelde strafbare feit hier niets mee te maken had.
4. De toezichthouder registreert in de app dat de betreffende reiziger een reisverbod opgelegd heeft gekregen.

---

54 Artikel 152, lid 1, Sv.
55 Artikel 8, lid 2, Politiewet 2012 jo. artikel 1 Wet op de identificatieplicht jo. artikel 142 lid 1 jo. artikel 27 jo. 52 jo. artikel 27a lid 1 jo. artikel 55c lid 1 Sv.
56 Zie paragraaf 3.15 en 3.20.
57 Zie paragraaf 3.18 en 3.20.
58 Bij het opleggen van een verblijfsverbod, moet de toezichthouder tevens bevoegd zijn als boa. Zie artikel 98 lid 2 jo. Artikel 89 Wp2000. Voor een nadere toelichting, zie paragraaf 3.20.
59 Zie paragraaf 3.15.
60 Artikel 87, lid 2, Wp2000 jo. artikel 141 Sv.
61 Zie paragraaf 3.17 en 3.20.

5. De reiziger ontvangt een mededeling van het reisverbod op papier. Hierop staat dat het een reisverbod is, voor welk traject, voor welke termijn en waar de reiziger zich kan melden als hij het er niet mee eens is. De boa registreert of het verbod mondeling medegedeeld is.
6. Als de persoon wegrent of de mededeling niet lukt door andere redenen, wordt het verbod gestuurd naar het voor de vervoerder bekende adres. Ook dit wordt vastgelegd.

2.4 Handhaven overtreding reis- en verblijfsverbod

Context
Het opleggen van een reis- of verblijfsverbod is op zichzelf niet een oplossing voor overlast. Het verbod moet worden gehandhaafd. Het OV-verbod op grond van de Wp2000 is dan ook een nadere normstelling: wanneer de reiziger of gebruiker toch wordt gesignaleerd in of bij het OV, kunnen daaraan civiele of strafrechtelijke sancties worden verbonden.[62] In de praktijk handhaaft de politie een OV-verbod, nadat de boa de politie ter plaatse laat komen.

Praktische werkwijze
1. De boa constateert een strafbaar feit en gaat na het vaststellen van de identiteit van de verdachte na of de verdachte al een reis- of verblijfsverbod heeft. Ook kan het zijn dat de boa een reiziger met een reis- of verblijfsverbod herkent en deze in het kader van de overtreding van het verbod staande houdt.[63]
2. Het overtreden van het OV-verbod betreft een strafbaar feit.[64]
3. De boa handhaaft de overtreding van het reis- of verblijfsverbod.

Wat als de boa de overtreding van het reis- of verblijfsverbod niet zelf afhandelt?
4. De boa laat de politie ter plaatse komen.
5. De boa raadpleegt in de boa-app het reis- of verblijfsverbod.
6. De boa stelt aan de politie het reis- of verblijfsverbod ter beschikking.
7. De politie handhaaft de overtreding van het verbod en neemt de verdachte daartoe mee naar het bureau.

[62] Zie rechtsvraag 3.16.
[63] Artikel 98, lid 4 jo. artikel 101, lid 1, Wp2000 jo. Bijlage Domein IV Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.
[64] Zie rechtsvraag 3.19.

3 Rechtsvragen

3.1 Is een uitstel van betaling een privaatrechtelijk of strafrechtelijk instrument?

Een UvB is een privaatrechtelijk instrument. Tussen de vervoerder en reiziger komt door aanbod en aanvaarding de vervoersovereenkomst tot stand.[65] De dienstregeling, aangeboden door de vervoerder, is te beschouwen als een openbaar aanbod. De reiziger die gebruik maakt van het OV, aanvaardt het openbare aanbod dat met de dienstregeling wordt gedaan. Ook als reiziger geen vervoerbewijs bij zich heeft, aanvaardt de reiziger stilzwijgend het aanbod door in te stappen.[66] Het ontbreken van betaling staat niet in de weg aan de totstandkoming van de overeenkomst.[67]

De Wp2000 stelt voorwaarden aan een dergelijke overeenkomst. De Wp2000 laat zelfregulering toe tussen vervoerder en reiziger, maar stelt randvoorwaarden voor het functioneren van het OV.[68] Derhalve bepalen de dienstregeling, de beslissing van de reiziger om in te stappen en in te gaan op dit openbare aanbod en de algemene voorwaarden in eerste instantie de rechtsverhouding tussen vervoerder en reiziger, welke wordt beheerst door contractsvrijheid.[69] Daar waar vervoerders openbaar vervoer mogen aanbieden met een concessie, brengt de Wp2000 beperkingen aan op deze contractsvrijheid.

Een voorbeeld hiervan is de verplichte OV-chipkaart als uniform vervoerbewijs, maar ook de vaststelling van tarieven voor een uitstel van betaling. Als bij controle blijkt dat de reiziger geen vervoersbewijs bij zich heeft, is de reiziger het bedrag verschuldigd van de reis en kan de vervoerder daarbovenop een boete innen. Het maximale tarief hiervan is vastgesteld door de overheid en dus wettelijk gemaximeerd.[70] De Wp2000 vult de voorwaarden voor de private vervoersovereenkomst en de private vergoeding voor het niet-nakomen van de overeenkomst dus aan.[71] Het uitstel van betaling blijft hiermee een privaatrechtelijke maatregel van de vervoerder.

3.2 Kan de boa gebruik maken van strafvorderlijke bevoegdheden bij het geven van UvB, zijnde een privaatrechtelijk instrument?

De boa kan de identiteit van een verdachte vaststellen door inzage te vorderen in diens identiteitsbewijs (WID), wat een strafvorderlijke bevoegdheid is.[72] Hoewel een UvB een privaatrechtelijk instrument is, mag de boa gebruik maken van strafvorderlijke bevoegdheden bij het geven ervan.

OV-boa's zijn belast met de opsporing van strafbare feiten. Zij zijn strafbeschikkingsbevoegd ten aanzien van het reizen zonder geldig vervoerbewijs.[73] Op het reizen zonder vervoerbewijs staat een geldboete.[74] Als de reiziger – naast het reizen zonder vervoerbewijs – ook geen WID kan tonen, staat daar een hogere geldboete op.[75] Zowel reizen zonder geldig vervoersbewijs[76] als het niet kunnen tonen van een WID[77] betreffen strafbare feiten. Hiertoe stelt de boa reeds op het moment van constateren van de overtreding een voorlopig proces-verbaal op, met daarin de identiteit en de wijze van vaststellen van de identiteit.[78]

Uitstel van betaling wordt gegeven door de vervoerder. Dit kan een persoon zijn die tevens toezichthouder of OV-boa is. Deze persoon treedt op als vertegenwoordiger van de vervoerder.[79] Hoewel deze persoon tevens boa kan zijn, is het geven van uitstel van betaling geen onderdeel van de opsporingstaak. De vertegenwoordiger van de vervoerder geeft dus geen uitstel van betaling in zijn hoedanigheid als boa.

---

65 Artikel 8:100 BW; zie ook A.E. van Rooij, *Orde in het semipublieke domein* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom juridisch 2017, §4.4.1.
66 CBb 7 augustus 2013, ECLI:NL:CBB:2013:122, *JB* 2013/213, r.o. 6; HR 15 april 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC4199, *NJ* 2008/249, r.o. 3.8.
67 Artikel 8:100 BW; ECLI:NL:RBUTR:2002:AF2338, *NJ* 2003/104, r.o. 4.1.
68 *Kamerstukken II* 1998/99, 26456, nr. 3, p. 38-39.
69 A.E. van Rooij & S.O. Visch, 'OV-verboden: tussen publiekrecht en het privaatrecht. Het rechtskarakter van toegangsverboden op stations en in het openbaar vervoer', *RegelMaat 2020*, vol. 35, nr. 3, p.159.
70 Artikel 70 Wp2000 jo. artikel 48 Bp2000.
71 Artikel 6:248 BW; A.E. van Rooij & S.O. Vish, 'OV-verboden: tussen publiekrecht en het privaatrecht. Het rechtskarakter van toegangsverboden op stations en in het openbaar vervoer', in: *RegelMaat 2020*, vol. 35, nr. 3, p. 159.
72 Artikel 27a Sv.
73 Artikel 70 Wp2000 jo. artikel 257b Sv jo. artikel 3.1, lid 1, sub a, artikel 3.2, lid 4, artikel 3.3, aanhef en onderdeel b, en bijlage I (feitcode E100) van het Besluit OM-afdoening.
74 Artikel 101, lid 1, Wp2000.
75 Artikel 101, lid 2, Wp2000.
76 Artikel 70 jo. artikel 101 Wp2000.
77 Artikel 447e Sr.
78 Artikel 152 lid 1 Sv.
79 Artikel 48 lid 1 Bp2000.

Doordat het geven van uitstel van betaling geen opsporing van strafbare feiten betreft, zal de boa die de reiziger heeft staande gehouden en de identiteit heeft vastgesteld de gegevens moeten verstrekken aan zichzelf als vertegenwoordiger van de vervoerder. De boa gaat dus nog niet over tot strafbeschikking. De boa verstrekt de politiegegevens van de reiziger aan zichzelf in zijn hoedanigheid als vertegenwoordiger van de vervoerder.[80] De toezichthouder stelt de reiziger vervolgens in de gelegenheid om het bedrag terstond alsnog te betalen.[81] Als de reiziger niet terstond betaalt, geeft de toezichthouder aan de reiziger uitstel van betaling, waardoor de reiziger het verschuldigde bedrag binnen 14 dagen kan betalen.[82] Dit kan nogmaals met 14 dagen verlengd worden.[83] Doordat de boa de politiegegevens van de reiziger aan zichzelf als toezichthouder heeft verstrekt, zorgt hij er als toezichthouder voor dat deze latere betaling mogelijk is. De UvB komt bij de juiste persoon terecht en het verschuldigde bedrag kan worden geïnd door de vervoerder.

Twee situaties zijn mogelijk:

a. Ingeval de reiziger terstond of binnen de termijn van het gegeven uitstel van betaling alsnog betaalt, vervalt het recht op strafvervolging.[84] De woordkeuze van de wetgever impliceert dat het recht op strafvervolging reeds is aangevangen zodra het strafbare feit (reizen zonder geldig vervoersbewijs en/of geen WID kunnen tonen) is begaan door de reiziger, en het recht op strafvervolging slechts vervalt na het voldoen van de betaling. De woordkeuze maakt duidelijk dat de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden door de boa gerechtvaardigd is om eventuele strafvervolging in een later stadium in geval van niet-betaling mogelijk te maken.
b. Als de reiziger na het geven van uitstel van betaling niet betaalt binnen de daarvoor gegeven termijn, vervalt het recht van strafvervolging niet. Het CJIB is verantwoordelijk voor het uitvoeren van strafrechtelijke beslissingen inhoudende geldelijke sancties.[85] De boa verstrekt aan het CJIB de gegevens die benodigd zijn voor de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke beslissing die het CJIB neemt.[86] Het vaststellen van de identiteit van de verdachte omvat tevens een onderzoek van een identiteitsbewijs.[87] Als de reiziger niet binnen de eerdergenoemde termijn voldoet aan zijn betalingsverplichting, maakt de boa van dit concept proces-verbaal een definitief proces-verbaal[88]. Het CJIB kan vervolgens overgaan tot uitvoering van de strafbeschikking.

De boa mag dus gebruik maken van zijn strafvorderlijke bevoegdheden bij het geven van uitstel van betaling.

Op de verwerking van persoonsgegevens bij het geven van uitstel van betaling is de AVG van toepassing, maar op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de opsporingstaak van de boa is de Wet politiegegevens van toepassing. Samenvattend ziet de overgang tussen deze twee taken (en dus ook tussen de toepassing van AVG en Wpg) er als volgt uit:

- Een vertegenwoordiger van de vervoerder controleert vervoersbewijzen in zijn hoedanigheid als toezichthouder. De toezichthouder constateert dat een reiziger reist zonder vervoersbewijs. De toezichthouder biedt aan de reiziger aan om terstond te betalen.
- Als de reiziger niet terstond betaalt, gaat de vertegenwoordiger in zijn hoedanigheid als boa over tot de opsporing van het strafbare feit, zijnde het reizen zonder geldig vervoerbewijs. Hiertoe verzamelt de boa politiegegevens van de reiziger en zet deze in een voorlopig proces-verbaal.
- Na het verzamelen van deze gegevens, geeft de vertegenwoordiger in zijn hoedanigheid als toezichthouder uitstel van betaling. Het geven van uitstel van betaling betreft een privaatrechtelijke maatregel en niet de opsporing van strafbare feiten. De vertegenwoordiger van de vervoerder doet dit dus niet in zijn hoedanigheid als boa. Een boa houdt zich slechts bezig met de opsporing van strafbare feiten. De Wpg is uitsluitend van toepassing op de opsporing van strafbare feiten door de

[80] Zie paragraaf 3.17.
[81] Artikel 48, lid 1 jo. lid 2 jo. lid 3, Bp2000.
[82] Artikel 48, lid 5, Bp2000.
[83] Artikel 48, lid 6, Bp2000.
[84] Artikel 48, lid 7, Bp2000 jo. artikel 70, lid 1, Wp2000.
[85] Artikel 2.1, lid 1, Besluit OM-afdoening jo. artikel 63d, lid 1, sub d, Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid.
[86] Artikel 2.1, lid 2, Besluit OM-afdoening.
[87] Artikel 27a Sv.
[88] Artikel 152 Sv.

boa.[89] Daarom is op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het geven uitstel van betaling de AVG van toepassing en niet de Wpg.[90]

- Wanneer de reiziger niet binnen de termijn betaalt, gaat de vertegenwoordiger van de vervoerder in zijn hoedanigheid als boa over tot strafvervolging en is er dus geen sprake meer van uitstel van betaling.[91] De boa maakt van het voorlopig proces-verbaal een definitief proces-verbaal en zet deze door naar het CJIB. Het betreft hier politiegegevens (waarop de Wpg van toepassing is en niet de AVG).

3.3 Kan de toezichthouder gebruik maken van bevoegdheden uit de Awb bij het geven van UvB, wat een privaatrechtelijk instrument is?

Met het toezicht op de naleving van de Wp2000 kunnen zowel OV-boa's als door de vervoerder aangewezen personen en anderen zijn belast.[92] Zij zijn allen 'toezichthouder' als bedoeld in de Awb.[93]

De toezichthouder kan administratieve inzage vorderen in een WID, wat een bestuursrechtelijke bevoegdheid is.[94] Ook reizigers jonger dan veertien jaar zijn verplicht om op eerste vordering van deze toezichthouders een WID aan te bieden.[95] Reizigers jonger dan veertien jaar oud zijn tevens verplicht om een WID ter inzage aan te bieden op vordering van de toezichthouder, wanneer zij zonder geldig vervoersbewijs rijden of de controle van vervoersbewijzen belemmeren of verhinderen.[96] Een toezichthouder maakt van deze bevoegdheid slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.[97] De taak van de toezichthouder betreft toezicht op de naleving van het reizen met een geldig vervoersbewijs.[98] Reizigers die zonder geldig vervoersbewijs reizen zijn de vervoerprijs verschuldigd aan de vervoerder.[99] Om uitstel van betaling te geven, heeft de toezichthouder de identiteit nodig van de reiziger. De UvB moet tenslotte naar iemand uitgeschreven worden. Om te voldoen aan zijn taak, heeft de toezichthouder de identiteit nodig van de reiziger.

3.4 Is de AVG of de Wpg van toepassing op gegevens die verzameld worden door de boa?

De Wpg is van overeenkomstige toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door boa's. Dat geldt dus ook als boa's gegevens overnemen van een WID of uit de BRP in het kader van de opsporing van strafbare feiten.[100]

3.5 Is de AVG of de Wpg van toepassing op gegevens die verzameld worden door de toezichthouder?

De Wpg is van toepassing op de verwerking van politiegegevens door een bevoegde autoriteit die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn daarin te worden opgenomen.[101] Politiegegevens zijn persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de uitvoering van de politietaak.[102] Toezichthouders in het OV zijn niet belast met de politietaak, maar slechts met het toezicht op de naleving van de Wp2000 en de Bp2000.[103]

Toezichthouders verwerken persoonsgegevens als zij gegevens overnemen van het WID van de reiziger.[104] De verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang die aan de

89 Artikel 1, lid 1, Rechtshandhavingsrichtlijn (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), waarvan de Wpg de nationale implementatie is.
90 Artikel 2, lid 2, onder d, AVG.
91 Artikel 48, lid 7, Bp2000.
92 Artikel 87, lid 3, Wp2000.
93 Artikel 5:11 Awb.
94 Artikel 5:16a Awb jo. artikel 1 Wet op de identificatieplicht.
95 Artikel 92 Wp2000 jo. artikel 5:16a Algemene wet bestuursrecht jo. artikel 1 Wet op de identificatieplicht.
96 Artikel 92 jo. artikel 87, lid 3 jo. artikel 70 jo. artikel 71 Wp2000.
97 Artikel 5:13 Algemene wet bestuursrecht.
98 Artikel 87, lid 3, Wp2000 jo. artikel 71 jo. artikel 72 Wp2000.
99 Artikel 48, lid 1, Bp2000.
100 Artikel 46, lid 1, Wpg jo. artikel 1 Bpg boa stelt dat de Wpg van overeenkomstige toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens door boa's.
101 Artikel 2 lid 1 Wpg.
102 Artikel 1 sub a Wpg jo. artikel 3 jo artikel 4 Politiewet 2012.
103 Artikel 87 lid 3 Wp2000.
104 Artikel 4, lid 1 jo. lid 2, AVG.

verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen.[105] De toezichthouder is een persoon die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast is met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.[106] De toezichthouder is op grond van de Wp2000 belast met het houden van toezicht op de naleving van deze wet.[107] De AVG is daarmee van toepassing op persoonsgegevens die verzameld (verwerkt) worden door de toezichthouder.

3.6 Is de AVG of de Wpg van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het geven van uitstel van betaling?

De vertegenwoordiger van de vervoerder schakelt tijdens het geven van uitstel van betaling dynamisch tussen zijn rol als toezichthouder en zijn bevoegdheden als buitengewoon opsporingsambtenaar, afhankelijk van de specifieke handelingen en situationele context.

Een vertegenwoordiger van de vervoerder controleert vervoerbewijzen in zijn hoedanigheid als toezichthouder. Er is dan nog geen sprake van de opsporing van een strafbaar feit. De toezichthouder constateert dat een reiziger reist zonder vervoersbewijs. Tot zover vallen de verzamelde gegevens onder de AVG.

Als de reiziger niet terstond betaalt, gaat de vertegenwoordiger in zijn hoedanigheid als boa over tot de opsporing van het strafbare feit, zijnde het reizen zonder geldig vervoersbewijs. Hiertoe verzamelt de boa politiegegevens van de reiziger en zet deze in een concept proces-verbaal. De Wet politiegegevens is van toepassing en niet de AVG.

Na het verzamelen van deze gegevens, geeft de vertegenwoordiger in zijn hoedanigheid als toezichthouder uitstel van betaling. Het geven van uitstel van betaling betreft een privaatrechtelijke maatregel en niet de opsporing van strafbare feiten. Het recht op strafvervolging is nog niet vervallen, maar de vertegenwoordiger van de vervoerder kiest ervoor om nog geen gebruik te maken van het recht op strafvervolging door uitstel van betaling te verlenen aan de reiziger. Nu nog geen gebruik wordt gemaakt van het recht op strafvervolging, handelt de vertegenwoordiger van de vervoerder niet in zijn hoedanigheid als boa, immers hij of zij voert met het geven van uitstel van betaling niet de opsporingstaak uit. De gegevens van de reiziger die hiertoe worden verzameld, vallen onder de AVG.

Wanneer de reiziger niet binnen de termijn betaalt, zet de vertegenwoordiger van de vervoerder in zijn hoedanigheid als boa de strafvervolging door en is er dus geen sprake meer van uitstel van betaling. De boa maakt van het concept proces-verbaal een definitief proces-verbaal en zet deze door naar het CJIB. De Wet politiegegevens is van toepassing en niet de AVG.

3.7 Welke gegevens zijn nodig om een verdachte te identificeren?

De naam, voornamen, geboorteplaats en geboortedatum, het adres waarop de verdachte in de BRP is ingeschreven en het adres van zijn feitelijke verblijfsplaats zijn benodigd ten behoeve van het vaststellen van de identiteit van de verdachte. Tevens omvat het vaststellen van zijn identiteit een onderzoek van een identiteitsbewijs.[108]

In de praktijk blijkt dat wanneer de politie ter plaatse komt om de boa de ondersteunen bij de vaststelling van de identiteit van de verdachte, de politie zoekt in alternatieve databases. Alhoewel het Wetboek van Strafvordering niet stelt dat deze alternatieve wijze van identiteitsvaststelling rechtmatig is[109], blijkt uit de werkwijze van de politie, het OM en de boa's dat dit in de praktijk wel gebeurt. De politie zoekt in databases zoals de BRP, de Strafrechtketendatabank (SKDB), het rijbewijzenregister of de vreemdelingenadministratie.

[105] Artikel 6, lid 1, sub e, AVG.
[106] Artikel 5:11 Algemene wet bestuursrecht.
[107] Artikel 87, lid 3, Wet Personenvervoer 2000.
[108] Artikel 27a lid 1 jo. artikel 1 Wet op de identificatieplicht.
[109] Artikel 55c lid 3 Wetboek van Strafvrodering.

3.8 Is de OV-boa bevoegd om de BRP te raadplegen?

Ten aanzien van alle vervoerders zijn autorisatiebesluiten genomen voor raadpleging van de BRP door de OV-boa's.[110] Als de reiziger geen WID bij zich heeft, kan de boa de BRP raadplegen. Echter, de BRP bevat geen pasfoto's, waardoor de boa de identiteit van de verdachte niet betrouwbaar kan vaststellen.

3.9 Is de toezichthouder bevoegd om de BRP te raadplegen?

De toezichthouders van de vervoerders zijn niet bevoegd om de BRP te raadplegen. Hiervoor is geen maatregel getroffen, zoals een autorisatiebesluit, als bedoeld in paragraaf 3.1 van de Wet BRP.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen door derden verrichte werkzaamheden met een 'gewichtig maatschappelijk belang' aangewezen worden, ten behoeve waarvan gegevens uit de basisregistratie kunnen worden verstrekt.[111] Bij de maatregel worden slechts werkzaamheden aangewezen die samenhangen met een overheidstaak, strekken tot het in stand houden van een voorziening voor burgers die onderwerp is van overheidszorg, of waarbij anderszins gelet op de overheidsbemoeienis met die werkzaamheden, ondersteuning daarvan door gegevensverstrekking uit de basisregistratie gerechtvaardigd is.[112] Bij verstrekking aan derden op deze grond moet vooral worden gedacht aan werkzaamheden die ook door de overheid zouden kunnen worden vervuld of in het verleden daadwerkelijk tot de taak van de overheid behoorden, maar zijn verzelfstandigd of geprivatiseerd.[113]

Alhoewel de Wet BRP en het Besluit BRP voorzien in mogelijke grondslagen, bevat het Besluit BRP een limitatieve lijst met door derden verrichte werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang.[114] Op dit moment zijn de werkzaamheden van de toezichthouder in het OV niet opgenomen in de lijst met werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang aan wie verstrekt kan worden uit de BRP.

Om uitstel van betaling te geven, heeft de toezichthouder het adres nodig van de reiziger. Voor een reisverbod geldt dit ook. Dit betekent dat zelfs in de gevallen waarin de reiziger een WID kan tonen, de toezichthouder de BRP zou moeten raadplegen om het adres van de geïdentificeerde reiziger vast te stellen. De wetgever zou moeten overwegen de toezichthouder de bevoegdheid te geven de BRP te raadplegen met het oog op de taakuitvoering als bedoeld in artikel 48 Bp2000 en het opleggen van een reisverbod.

3.10 Is de boa bevoegd om het rijbewijzenregister te raadplegen?

In het rijbewijzenregister staan de naam, voornamen, geboorteplaats en -datum, het adres en de woonplaats van een persoon.[115] Op grond van de Wegenverkeerswet 1994 kan toegang worden verschaft tot het rijbewijzenregister aan personen of instanties voor zover noodzakelijk voor de goede uitvoering van hun taak.[116] Boa's zijn niet bevoegd om het rijbewijzenregister te raadplegen. Zij zijn immers niet genoemd in de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister[117] noch is er een AMvB waarin dit geregeld is.[118]

Te benutten grondslag: ministeriële regeling
Op grond van de Wegenverkeerswet 1994 kunnen aan overheidsorganen door de Dienst Wegverkeer uit het rijbewijzenregister persoonsgegevens, bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verstrekt worden voor zover het overheidsorgaan aangeeft deze gegevens nodig te hebben voor de uitoefening van haar publieke taak.[119] In aanvulling hierop wordt onder overheidsorgaan mede verstaan de bij ministeriële regeling aangewezen personen of instanties die een publieke taak uitoefenen, voor zover die aanwijzing naar het oordeel van Onze Minister noodzakelijk is met het oog op een goede uitoefening van hun publieke taak.[120]

---

110 Artikel 142, lid 1, sub c, Sv jo. artikel 1.1 sub t jo. artikel 3.1 jo. artikel 3.2 lid 1 Wet basisregistratie personen in combinatie met de volgende BRP-besluiten: https://publicaties.rvig.nl/Besluiten_en_modelautorisaties/Besluiten/BRP_besluiten/Buitengewoon_opsporingsambtenaren_BOA. Hermes/Breng vallen onder hetzelfde BRP-besluit als die van Connexxion.
111 Artikel 3.3 lid 1 Wet basisregistratie personen.
112 Artikel 3.3 lid 2 Wet basisregistratie personen.
113 *Kamerstukken II* 2011/12, 33219, nr. 3, p.66.
114 Artikel 39 jo. Bijlage 4 Besluit basisregistratie personen.
115 Zie bijvoorbeeld artikelen 4 sub d jo. artikel 5 Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister.
116 Artikel 125a, lid 1 jo. lid 2 jo. artikel 127, lid 4, Wegenverkeerswet 1994. Een dergelijke bevoegdheid zou hier bijvoorbeeld uit moeten blijken, maar ontbreekt.
117 Dit is de regeling bedoeld in art. 125a, lid 2, Wegenverkeerswet 1994.
118 Een AMvB als bedoeld in artikel 127, lid 4, Wegenverkeerswet 1994.
119 Artikel 125a, lid 1 jo. artikel 127, lid 1, Wegenverkeerswet 1994.
120 Artikel 125a, lid 2, Wegenverkeerswet 1994.

De OV-boa is belast met de opsporing van strafbare feiten,[121] waarvoor het noodzakelijk is de identiteit van de verdachte van een strafbaar feit vast te stellen. Gesteld kan worden dat boa's een publieke taak vervullen zoals bedoeld in de Wegenverkeerswet 1994. Verkend zou moeten worden of boa's in het openbaar vervoer aangewezen kunnen worden in de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister.

Te benutten grondslag: algemene maatregel van bestuur
De Wegenverkeerswet 1994 biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling personen aan te wijzen aan wie persoonsgegevens verstrekt worden die strekken tot de bevestiging van de identiteit van de houder van een rijbewijs.[122] Van deze mogelijkheid is reeds gebruikgemaakt in de Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister voor het verbond van verzekeraars, onderwijsinstellingen en advocaten.[123] Boa's zouden op vergelijkbare wijze op grond van een algemene maatregel van bestuur toegang kunnen krijgen tot het rijbewijzenregister. Deze toegang zou hen in staat stellen de benodigde gegevens te raadplegen voor de uitvoering van hun opsporingstaak.

Identiteitsvaststellen met behulp van gegevens uit het rijbewijzenregister vereist dan wel dat identiteitsvaststelling als bedoeld in artikel 27 Sv op deze wijze mag plaatsvinden. Daartoe is onzes inziens tevens een wijziging van het Wetboek van Strafvordering vereist.

3.11 Is de OV-boa bevoegd om de vreemdelingenadministratie te raadplegen?

De vreemdelingenadministratie bevat gezichtsopnames en andere persoonsgegevens waarmee een boa de identiteit van een verdachte die voorkomt in de vreemdelingenadministratie zou kunnen vaststellen, in gevallen waarin een verdachte geen WID kan tonen. Deze gezichtsopnames zouden volgens artikel 107 lid 5 Vreemdelingenwet in beginsel beschikbaar gesteld kunnen worden aan boa's in het kader van de opsporing en vervolging van strafbare feiten.[124]

Te benutten grondslag
Alhoewel enkele beperkingen op de verstrekking van persoonsgegevens uit de Vreemdelingenadministratie gelden, zouden de beperkingen niet van toepassing zijn op de verstrekking van gezichtsopnamen aan de boa.

1. Allereerst zijn er in artikel 107, lid 6, Vreemdelingenwet beperkingen gesteld aan de verstrekking van vingerafdrukken ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten, maar niet aan de verstrekking van gezichtsopnamen.[125]
2. Daarnaast zijn in artikel 107a, lid 1, Vreemdelingenwet beperkingen gesteld aan de verstrekking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens uit de Vreemdelingenadministratie.[126]
   a. Ten eerste zijn de gezichtsopnames uit de vreemdelingenadministratie niet per definitie te beschouwen als bijzondere persoonsgegevens. De verwerking van foto's mag niet systematisch worden beschouwd als verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens, aangezien foto's alleen onder de definitie van biometrische gegevens vallen wanneer zij worden verwerkt met behulp van bepaalde technische middelen die de unieke identificatie of authenticatie van een natuurlijk persoon mogelijk maken.[127] Een boa die de gezichtsopname uit de Vreemdelingenadministratie raadpleegt, doet dit zonder bepaalde technische middelen die de unieke identificatie of authenticatie van een natuurlijk persoon mogelijk maken. De boa doet dit zelf door de verdachte te vergelijken met de gezichtsopname, teneinde de identiteit van de verdachte vast te stellen. Bovendien dienen gezichtsopnamen niet beschouwd te worden als bijzondere persoonsgegevens, daar het doeleinde van de verwerking niet gericht is op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens dan wel op het onderscheid maken op grond van een bijzonder persoonsgegeven, maar op de opsporing en vervolging van strafbare feiten.[128]
   b. Ten tweede benoemt artikel 107 Vreemdelingenwet dat de verstrekking met het oog op opsporing en vervolging van strafbare feiten zoals bedoeld in lid 5 een grond is om persoonsgegevens uit de Vreemdelingenadministratie te verstrekken, in aanvulling op het bepaalde in artikel 107a Vreemdelingenwet. Artikel 107a sluit deze grond derhalve niet uit.

---

121 Artikel 1 jo. Bijlage Domein IV van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.
122 Artikel 127, lid 5, Wegenverkeerswet 1994.
123 Artikel 8, sub a jo. sub b jo. sub c, Regeling gegevensverstrekking uit het rijbewijzenregister.
124 Artikel 107, lid 1, sub a jo. lid 5, sub c, Vreemdelingenwet 2000.
125 Artikel 107, lid 6, Vreemdelingenwet 2000.
126 Artikel 107a, lid 1, Vreemdelingenwet 2000.
127 Overweging 51 AVG.
128 Autoriteit Persoonsgegevens, *Beleidsregels voor de toepassing van bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet politiegegevens,* 2016, p. 26. Link: https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/uploads/imported/beleidsregels_cameratoezicht-.pdf.

3. Ten slotte blijkt uit Kamerstukken dat de wetgever heeft bedoeld dat biometrische gegevens louter beschikbaar gesteld kunnen worden aan de minister van Buitenlandse Zaken voor het verrichten van onderzoek in het buitenland of ten behoeve van de beoordeling van visumaanvragen, of aan artsen in bepaalde gevallen.[129] De gezichtsopnames zijn, zoals in punt 2 reeds besproken, niet per definitie te beschouwen als biometrische gegevens.[130] Een boa die de gezichtsopname uit de Vreemdelingenadministratie raadpleegt, doet dit zonder bepaalde technische middelen die de unieke identificatie of authenticatie van een natuurlijk persoon mogelijk maken. De boa doet dit zelf door de verdachte te vergelijken met de gezichtsopname, teneinde de identiteit van de verdachte vast te stellen. De gezichtsopnamen zijn niet te beschouwen als biometrische gegevens.

Gesteld zou kunnen worden dat de gezichtsopnames beschikbaar gesteld zouden moeten kunnen worden aan boa's in het kader van de opsporing en de vervolging van strafbare feiten. De minister van Asiel en Migratie kan als verwerkingsverantwoordelijke bepalen dat deze gezichtsopnames beschikbaar gesteld worden aan boa's.[131]

Noodzakelijkheid van de verstrekking uit de vreemdelingenadministratie aan boa's
De Minister van Asiel en Migratie moet bepalen of de verstrekking van gezichtsopnames uit de vreemdelingenadministratie aan boa's noodzakelijk is voor de vervulling van de taak van de boa, zijnde een taak van algemeen belang.[132]

Betoogd zou kunnen worden dat de verstrekking van gezichtsopnames proportioneel is aan de inbreuk op de privacy van betrokkene. Indien de verdachte reiziger geen WID toont, laat de huidige werkwijze de boa geen andere keuze dan de verdachte staande te houden en te fouilleren.[133] De boa kan de BRP bevragen, maar krijgt hiermee geen uitsluitsel over de identiteit van de reiziger. De BRP bevat immers geen pasfoto's. OV-boa's zijn bevoegd tot de opsporing van verschillende strafbare feiten.[134] De identiteit van de verdachte dient vastgesteld te worden om over te kunnen gaan tot strafvervolging.[135] Zonder deze bevoegdheden is de boa niet in staat zijn taak van algemeen belang uit te voeren.

Minder ingrijpende alternatieven ter vaststelling van de identiteit van de reiziger zijn niet voorhanden voor de boa. Indien de reiziger nog steeds geen WID bij zich heeft na het fouilleren en de boa slechts de BRP kan raadplegen waar geen gezichtsopnamen in staan, laat de boa de politie alsnog ter plaatse komen teneinde de identiteit van de verdachte vast te stellen. De politie gaat op zoek naar de identiteit van de verdachte in de voor de politie beschikbare databases. Het staande houden van de verdachte, in afwachting van het ter plaatse komen van politie, is een vrijheidsbeperkende maatregel. Vervoerders geven aan dat boa's de verdachten regelmatig 30 tot 45 minuten staande houden totdat de politie ter plaatse kan komen, waarna de boa de verdachte nog steeds staande blijft houden terwijl de politie in haar databases zoekt. Men zou kunnen stellen dat het direct raadplegen van de vreemdelingenadministratie door de boa een meer subsidiair alternatief is.

Uit voorgaande volgt dat gesteld zou kunnen worden dat het raadplegen van de vreemdelingenadministratie noodzakelijk is voor de vaststelling van de identiteit door de boa. Dat vereist dan wel dat identiteitsvaststelling als bedoeld in artikel 27 Sv op deze wijze mag plaatsvinden. Daartoe is onzes inziens tevens een wijziging van het Wetboek van Strafvordering vereist.

3.12 Is de OV-boa bevoegd om de SKDB te raadplegen?

De wetgever heeft bepaald dat bepaalde functionarissen de bevoegdheid hebben om in het kader van de opsporing foto's en vingerafdrukken van verdachten af te nemen.[136] Deze gegevens worden in de strafrechtsketendatabank (hierna: SKDB) opgenomen.[137] Functionarissen en organen die met de toepassing van het strafrecht zijn belast, kunnen de gegevens uit de SKDB rechtstreeks langs geautomatiseerde weg raadplegen. Boa's zijn met de toepassing van het strafrecht belast. De raadpleging kan geschieden onder de volgende voorwaarden:[138]

- de Justitiële Informatiedienst moet de boa daartoe gemachtigd hebben, en
- een boa moet de gegevens nodig hebben voor een goede vervulling van zijn taak.

[129] Artikel 107, lid 5, sub c jo. artikel 107a, lid 1 Vreemdelingenwet 2000 jo. artikel 7.1c Voorschrift Vreemdelingenwet 2000 jo. *Kamerstukken II* 2011/12, 33192, nr. 3, p. 46.
[130] Overweging 51 AVG.
[131] Artikel 107, lid 11, Vreemdelingenwet 2000.
[132] Artikel 6, lid 1, sub e jo. lid 2 jo. lid 3, AVG.
[133] Zie rechtsvraag 3.13.
[134] Artikel 1 jo. Bijlage Domein IV van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.
[135] Artikel 27 jo. 27a Sv.
[136] Artikel 55c, lid 1 jo. lid 2 jo. lid 3, Sv.
[137] Artikel 27b, lid 1 en lid 5, Sv jo. artikel 2 Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden.
[138] Artikel 55c, lid 4 en 5, Sv jo. artikel 4 Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden.

Onbekend is of de Justitiële Informatiedienst boa's gemachtigd heeft. Hier is geen openbaar toegankelijk register voor gevonden. Hieronder volgt een uiteenzetting in hoeverre de boa de gegevens nodig heeft voor een goede vervulling van zijn taak.

OV-boa's zijn onder meer belast met de opsporing van strafbare feiten uit de Wp2000.[139] Voor een goede vervulling van zijn taak kan het noodzakelijk zijn dat een boa toegang heeft tot de foto van een verdachte in de SKDB om de identiteit van de verdachte vast te stellen, indien deze geen WID kan tonen. Naast een foto van het gelaat zijn identificerende gegevens zoals de naam, het adres en het BSN noodzakelijk.

Indien twijfel bestaat over de identiteit van een verdachte omdat deze geen WID kan tonen, kan de politie de verdachte aanhouden, opdat op het bureau foto's en vingerafdrukken gemaakt kunnen worden van de verdachte.[140] Echter, ook *nadat* een boa de SKDB geraadpleegd heeft, kan nog twijfel bestaan over de identiteit van de verdachte, namelijk indien de verdachte niet voorkomt in de SKDB of van de verdachte geen foto is opgenomen in de SKDB.

Indien de reiziger geen WID bij zich blijkt te hebben na het fouilleren en de boa slechts de BRP kan raadplegen waar geen gezichtsopnamen in staan, laat de boa de politie alsnog ter plaatse komen teneinde de identiteit van de verdachte vast te stellen. De politie ondersteunt de boa bij het vaststellen van de identiteit van de verdachte door raadpleging van politiesystemen aan de hand van gegevens die de boa over de verdachte verzamelde. Het staande houden van de verdachte is een vrijheidsbeperkende maatregel. Vervoerders geven aan dat OV-boa's verdachten regelmatig 30 tot 45 minuten staande moeten houden totdat de politie ter plaatse kan komen. In dit opzicht kan gesteld worden dat het direct raadplegen van de SKDB door de boa een meer subsidiair alternatief is dan de huidige werkwijze.

Kortom, gesteld kan worden dat het raadplegen van het SKDB noodzakelijk is voor de vaststelling van de identiteit door de boa. Dat vereist dan wel dat identiteitsvaststelling als bedoeld in artikel 27 Sv op deze wijze mag plaatsvinden. Daartoe is onzes inziens tevens een wijziging van het Wetboek van Strafvordering vereist.

3.13 In hoeverre mag de OV-boa de reiziger fouilleren ter vaststelling van de identiteit?

Tegen degene die niet voldoet aan de verplichting om een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden, kan een onderzoek aan zijn kleding worden ingesteld met als doel na te gaan of hij het bij zich draagt. Ook zijn boa's bevoegd om, indien noodzakelijk voor de vaststelling van de identiteit, de verdachte aan zijn kleding te onderzoeken en de voorwerpen die hij bij zich draagt te onderzoeken. Men denke bij 'voorwerpen die hij bij zich draagt' aan persoonlijke bagage bijvoorbeeld.[141] Identificatiefouillering mag niet in het openbaar, tenzij het redelijkerwijs noodzakelijk is om het wegmaken of beschadigen van voorwerpen waaruit de identiteit blijkt, te voorkomen.[142] Indien dit toch in het openbaar gebeurt, stelt de boa hiervan een proces-verbaal op.[143]

3.14 Is de medewerking van de politie aan het identificeren van een verdachte door de boa te kwalificeren als uitvoering van de politietaak?

Context
Wanneer de politie ter plaatse komt om aan de boa medewerking te verlenen om een verdachte te identificeren is de verdachte al staande gehouden door de boa. De boa heeft dan ook al geconstateerd dat de verdachte geen WID kan tonen. De boa heeft de verdachte dan al gevraagd naar zijn naam, adres en eventuele andere identificerende gegevens. Zodra de politie ter plaatse is gekomen, ontvangt de politie die gegevens van de boa en tracht de politie met die gegevens tot identificatie van de verdachte te komen door bevraging van politiesystemen en tot de beschikking van de politie staande andere systemen (zoals de SKDB, de vreemdelingenadministratie en het rijbewijzenregister). Indien de politie in een van de systemen een registratie aantreft met een pasfoto, vergelijken de politie en de boa deze foto met de verdachte. Indien het een foto van de verdachte betreft, stelt de boa daarmee de identiteit van de verdachte vast.

Kort gezegd is deze werkwijze slechts rechtmatig indien de politie de politietaak uitvoert op een van de volgende wijzen:

---

139 Artikel 1 jo. Bijlage Domein IV van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.
140 Artikel 55c, lid 1 jo. lid 2, Sv.
141 Artikel 447e Sr en artikel 55b lid 1 jo. artikel 141 sub b Sv jo. artikel 2 sub a Politiewet 2012; zie ook *Kamerstukken II* 2007/08, 31 436, nr. 3, p.12.
142 Artikel 55b, lid 2, Sv.
143 Artikel 55b, lid 3, Sv.

- de boa voert de opsporingstaak uit en stelt gegevens aan de politie ter beschikking, hetgeen slechts rechtmatig is indien de ontvangst van de gegevens voor de politie noodzakelijk is ter uitvoering van de politietaak,[144]
- de politie bevraagt politiesystemen en andere systemen, waartoe de politie slechts bevoegd is indien zij de politietaak uitvoert, of althans een taak die aan de politie is opgedragen,[145]
- de politie stelt politiegegevens ter beschikking aan de boa, hetgeen slechts rechtmatig is indien de gegevens rechtmatig zijn verkregen (zoals bedoeld onder het vorige punt).

Met het voorgaande is helder dat het relevant is om vast te stellen of de politie bij de medewerking die zij aan de boa verleent bij de identificatie van een verdachte voor de politie kwalificeert als uitvoering van de politietaak. Uit interviews in het kader van onderhavig onderzoek blijkt dat partijen op dit punt verschillende zienswijzen hebben, welke hieronder uiteengezet zijn.

Zienswijze 1: de medewerking van de politie valt *niet* onder de uitvoering van de politietaak
De politie ondersteunt de boa bij de identificatie van een verdachte. De politie is dan niet zelf direct bezig met opsporing en voert daarom op dat moment niet de politietaak uit ('de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde'). Het is de boa die de opsporingstaak uitvoert.

Zienswijze 2: de medewerking van de politie valt *wel* onder de uitvoering van de politietaak
Door de identiteit vast te stellen van een verdachte die betrokken is bij een strafbaar feit, draagt de politie bij aan de handhaving van de rechtsorde. De politie en de boa werken samen bij het handhaven van de rechtsorde. Door deze samenwerking draagt de politie bij aan efficiënt en effectief handhavend optreden tegen strafbare feiten in het openbaar vervoer. De uitvoering van de politietaak wordt hiermee niet alleen verlicht, maar ook effectiever ingevuld, wat bijdraagt aan een betere inzet van beschikbare middelen en capaciteit. De Politiewet 2012 vereist dat alle ambtenaren die zijn belast met de uitvoering van de politietaak elkaar de nodige hulp verlenen en eendrachtig samenwerken.[146] Samenwerking is ook vereist tussen de politie en de bijzondere opsporingsdiensten en de buitengewoon opsporingsambtenaren.[147] Deze wettelijke opdracht biedt ruimte voor de kwalificatie om de medewerking van politie aan de identificatie als onderdeel van de politietaak te zien.

De politie werkt niet louter ten behoeve van de boa; zij werken samen. De politie voert eigen onderzoek uit. De boa weet niet in welke bronnen de politie zoekt naar gegevens ter vaststelling van de identiteit van de reiziger. De politie fungeert hier niet slechts als 'doorgeefluik', dat zou namelijk inhouden dat de boa bepaalt hoe gezocht wordt naar gegevens, met welke gegevens, en in welke bronnen. De boa verneemt achteraf de bron die heeft geleid tot vaststelling van de identiteit van de verdachte, wanneer de politie deze gegevens ter beschikking stelt aan de boa.

Zienswijze 3: de medewerking van de politie valt *wel* onder de uitvoering van de politietaak
Een boa houdt een verdachte staande in het kader van de opsporing van strafbare feiten zoals reizen zonder geldig vervoersbewijs of het verstoren van de ORVG. De boa vordert inzage in het WID van de verdachte. Indien de verdachte geen WID bij zich heeft, voldoet hij niet aan de wettelijke verplichting om een identiteitsbewijs te tonen, wat op zichzelf een strafbaar feit is.[148]

De boa schakelt de politie in ter handhaving van het niet kunnen tonen van een WID en stelt de tot dusver verzamelde gegevens ter beschikking aan de politie.[149] De politie tracht de identiteit van de verdachte vast te stellen in het kader van de overtreding van het niet voldoen aan de verplichting om een WID ter inzage aan te bieden. De handhaving door politie vormt onderdeel van de uitvoering van de politietaak. Daartoe kan zij gegevens in politiesystemen en andere systemen raadplegen.

Nadat de politie het feit (niet kunnen tonen van een WID) heeft afgehandeld, stelt de politie de identificerende gegevens ter beschikking aan de boa. De boa heeft deze politiegegevens nodig om zijn taak, namelijk de opsporing van andere strafbare feiten dan het niet kunnen tonen van een WID (zoals het reizen zonder geldig vervoersbewijs of verstoren van de openbare orde), uit te voeren. De politie is verplicht om deze gegevens aan de boa te verstrekken, zodat de boa zijn opsporingstaak effectief uit kan oefenen.[150]

---

144 Artikel 46, lid 2, onder b, Wpg.
145 De formulering van de bevoegdheid is specifiek voor iedere bevraagde bron (zoals de BRP, de vreemdelingenadministratie, de SKDB en het rijbewijzenregister), waarbij de bevraging beperkt is tot de doeleinden 'de uitvoering van de politietaak', 'de toepassing van het strafrecht' en 'de handhaving en naleving van […] wetten'.
146 Artikel 10, lid 2, Politiewet 2012.
147 Artikel 10, lid 2, Politiewet 2012.
148 Artikel 477e Sv.
149 Zie rechtsvraag 3.15.
150 Artikel 46, lid 2, onder a, Wpg. In beginsel is hier geen sprake van een uitzonderingsgrond zoals bedoeld in artikel 15, lid 2, Wpg jo. artikel 2:13, lid 1 en lid 2, Bpg jo. artikel 4 Bpg boa.

Het verschil met zienswijze 2 betreft de vraag of de politie het strafbare feit zelf direct opspoort. In zienswijze 2 spoort de boa het strafbare feit – het niet kunnen tonen van een WID – op *met hulp van de politie*. In zienswijze 3 spoort de politie het strafbare feit *zelfstandig* op. De politie stelt vervolgens gegevens aan de boa ter beschikking, opdat de boa andere strafbare feiten kan opsporen.

Beschouwing
Onzes inziens bestaat er ten aanzien van zienswijze 3 geen verschil van inzicht over de rechtmatigheid (en de uitleg van het begrip 'politietaak'). Het komt er echter wel op aan dat politie het feit (niet kunnen tonen van een WID) zelf afdoet. Het is de vraag of politie in de praktijk daartoe steeds bereid is, gezien de daarvoor benodigde inzet. Zienswijze 3 is in die zin in overeenstemming met zienswijze 1. Ook die zienswijze gaat er vanuit dat politie zelf direct de opsporingstaak uitvoert, waarmee sprake is van uitvoering van de politietaak.

Verschil van inzicht bestaat daardoor met name tussen zienswijzen 1 en 2, in die zin dat in zienswijze 1 de medewerking van politie aan identificatie van de verdachte door de boa niet als onderdeel van de politietaak kwalificeert, terwijl dat in zienswijze 2 wel het geval is. Wij hebben geen eenduidige uitleg op dit punt in de parlementaire geschiedenis van de Politiewet 2012 (en voorgangers daarvan) aangetroffen, noch in jurisprudentie. In onze ervaring vormt zienswijze 1 weliswaar een gangbare uitleg van het begrip 'politietaak', maar onzes inziens is niet uitgesloten dat uit rechtspraak in de toekomst zal blijken dat ook zienswijze 2 door de rechter rechtmatig zal worden geacht.

3.15 Op welke grond stelt een boa politiegegevens van de verdachte ter beschikking aan de politie?

De Wpg is grotendeels van overeenkomstige toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door boa's.[151] Als de boa gegevens verzamelt van of over de verdachte, moet de boa deze gegevens ter beschikking stellen aan de politie, voor zover de politie deze behoeft voor de vervulling van hun taak.[152] De politie kan bijvoorbeeld een misdrijf in het openbaar vervoer opsporen, zoals vernieling, of een overtreding, zoals het niet voldoen aan de verplichting om een WID ter inzage aan te bieden. De politie voert dan de politietaak uit.[153] In een dergelijk geval kan en moet de boa de gegevens ter beschikking stellen aan de politie.

De Wpg gaat uit van een systeem van 'free flow of information' tussen de actoren die onder de reikwijdte van de Wpg vallen (politie, de Koninklijke Marechaussee, de Rijksrecherche, de bijzondere opsporingsdiensten en de boa's).[154] Dat wil zeggen dat de boa politiegegevens ter beschikking moet stellen aan personen die zijn geautoriseerd voor de verwerking van politiegegevens en voor zover zij deze gegevens nodig hebben voor een goede uitvoering van hun taak.[155]

3.16 Op welke grond stelt de politie politiegegevens over de verdachte ter beschikking aan de boa en de toezichthouder?

Ter beschikking stellen (aan de boa)
Politiegegevens moeten ter beschikking worden gesteld aan de boa, voor zover de boa deze behoeft voor zijn taak (zie ook voorgaande paragraaf 3.15 waar hetzelfde geldt voor terbeschikkingstelling van gegevens door de boa aan politie). De taak van de boa betreft de opsporing van de in de akte of aanwijzing aangeduide strafbare feiten waarvoor de boa bevoegd is. Slechts in bijzondere gevallen kan de ter beschikkingstelling van politiegegevens worden geweigerd of aan voorwaarden worden gebonden.[156]

Tevens kunnen de gegevens verder worden verwerkt als deze relevant zijn voor het ophelderen van strafbare feiten die nog niet herleid konden worden tot een verdachte.[157] De politie met het oog hierop de gegevens van de verdachte verschaffen aan de boa, die deze gegevens nodig heeft voor de opsporing van het strafbare feit dat de eerder nog niet geïdentificeerde verdachte heeft begaan.

Verstrekken (aan de toezichthouder of andere vertegenwoordiger van de vervoerder)
Politiegegevens kunnen op grond van artikel 8 Wpg worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak.[158] Politiegegevens die verwerkt worden overeenkomstig artikel 8 Wpg, kunnen

[151] Artikel 46, lid 1, Wpg jo. artikel 2 Bpg boa.
[152] Artikel 46, lid 2, onder b, Wpg jo. artikel 6, lid 2 jo. artikel 1, sub a, Wpg.
[153] Artikel 3 Politiewet 2012 jo. artikel 447e Sr; zie ook rechtsvraag 3.11.
[154] Artikel 3, 4 en 50 Politiewet 2012 jo. artikel 1, onder a en f, Wpg jo. artikel 46, lid 1, Wpg jo. artikel 2 Bpg boa en artikel 2 Bpg bod. Zie ook overweging 4 van de Richtlijn rechtshandhaving.
[155] Artikel 15, lid 1, Wpg.
[156] Zie artikel 2:13 Bpg.
[157] Artikel 13, lid 1, sub b, Wpg.
[158] Artikel 8, lid 1, Wpg.

verstrekt worden op grond van artikel 4:2 lid 1, onder n van het Bpg aan benadeelden van strafbare feiten, zoals de vervoerder, voor zover zij deze gegevens behoeven om in rechte voor hun belangen op te kunnen komen.[159] De politie kan aan een vertegenwoordiger van de vervoerder (zijnde de persoon die bevoegd is als boa of toezichthouder) de gegevens verstrekken. De vervoerder kan de gegevens verwerken, bijvoorbeeld om uitstel van betaling te geven.

De situatie kan zich voordoen waarin een reiziger geen WID kan tonen en zwartrijdt. Wanneer de toezichthouder een UvB wil schrijven, kan de toezichthouder ervoor kiezen de politie ter plaatse te laten komen. De politie gaat over tot staandehouding. Een reiziger die geen WID bij zich heeft, voldoet niet aan de wettelijke verplichting om een identiteitsbewijs te tonen, wat op zichzelf een strafbaar feit is.[160] De politie verstrekt vervolgens de verwerkte politiegegevens aan de toezichthouder als vertegenwoordiger van de benadeelde partij, te weten de vervoerder.[161]

Uit de Nota van Toelichting bij het Bpg blijkt dat deze grond voor verstrekking de mogelijkheid biedt tot verstrekking van politiegegevens, zonder dat vereist is dat de schade rechtstreeks het gevolg is van het plegen van het strafbare feit. De tekst van artikel 4:2 lid 1 onder n Bpg is sindsdien niet meer gewijzigd. De jurisprudentie ten aanzien van artikel 4:2 lid 1, onder n van het Bpg laat tevens zien dat het moet gaan om een strafbaar feit waarvan de partij waaraan verstrekt wordt, nadeel moet ondervinden. Onbesproken blijft of de gegevens door politie in het kader van de opsporing van datzelfde feit verzameld moeten zijn.

Op basis van tekstuele interpretatie van artikel 4:2 lid 1, onder n Bpg is niet vereist dat de gegevens door de politie verzameld moeten zijn in het kader van hetzelfde feit waarvan de ontvanger van de gegevens de benadeelde is. De politie mag in bepaalde gevallen politiegegevens delen met een toezichthouder. Deze toezichthouder kan de ontvangen persoonsgegevens vervolgens gebruiken voor een ander doel dan waarvoor de politie ze oorspronkelijk heeft verzameld. Wel moet vereist zijn aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

3.17 Op welke grond verstrekt de boa politiegegevens over de reiziger aan de toezichthouder?

De Wpg is van overeenkomstige toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door boa's, althans voor zover de boa de opsporingstaak uitvoert.[162] De boa kan politiegegevens verstrekken aan zichzelf (of een ander) als vertegenwoordiger van de vervoerder als benadeelde van het strafbare feit.[163] Met deze gegevens kan de vervoerder, in casu de toezichthouder, de identiteit en het adres van de reiziger ontvangen met het oog op het in rechte opkomen voor zijn belang.

Een boa die in het kader van zijn opsporingstaak politiegegevens heeft verzameld, kan deze politiegegevens aan zichzelf als toezichthouder (of aan een andere toezichthouder) verstrekken om uitstel van betaling te geven aan de reiziger. Een toezichthouder kan niet aan een boa vragen om politiegegevens te verstrekken, als die gegevens niet worden verzameld in het kader van de opsporingstaak. Kortom, een constructie waarbij een toezichthouder aan een OV-boa verzoekt de BRP te bevragen teneinde de identiteit en het adres van een reiziger vast te stellen ten behoeve van het geven van UvB door een toezichthouder, buiten het kader van de uitvoering van de opsporingstaak, is niet mogelijk. Als een OV-boa zich niet bezighoudt met de opsporing van strafbare feiten, is het niet noodzakelijk de BRP te bevragen. Een 'indirecte bevraging' van de BRP door een toezichthouder (waarbij een boa uitsluitend de BRP bevraagt) is derhalve niet mogelijk.

Ter illustratie, een toezichthouder (niet zijnde een OV-boa) constateert dat een reiziger geen geldig vervoerbewijs heeft. De toezichthouder kan dan niet een OV-boa verzoeken de BRP te bevragen, tenzij er een OV-boa ter plaatse is om dit (of een ander) feit begaan door deze persoon op te sporen. Een verzoek van een toezichthouder aan een OV-boa op afstand (zoals in een meldkamer) om de BRP te bevragen is dus niet mogelijk.

3.18 Wat is de juridische basis voor een reis- of verblijfsverbod?

Reis- en verblijfsverboden in het OV vinden een juridische basis in drie grondslagen: (i) overeenkomsten, (ii) het huisrecht en (iii) specifieke wettelijke bepalingen zoals opgenomen in de Wp2000. Deze

[159] Artikel 8 en 18 Wpg jo. artikel 4:2, lid 1, sub n, Bpg. Zie ook Nota van Toelichting Besluit politiegegevens, Stb. 2007, 550, p. 62-63.
[160] Artikel 447e Sv.
[161] Hetzelfde geldt voor de boa die ter plaatse komt op verzoek van een toezichthouder.
[162] Artikel 46, lid 1, Wpg jo. artikel 2 Bpg boa.
[163] Artikel 18 Wpg jo. artikel 4:2, lid 1, sub n, Bpg. Voor een nadere uitleg van de toepassing van artikel 4:2, lid 1, sub n, Bpg, zie §3.16.

verbodsgronden hebben elk een ander juridisch karakter. Dit onderscheid is van belang om te begrijpen hoe vervoerders deze OV-verboden in de praktijk toepassen.

Deze paragraaf zal uiteenzetten dat grondslagen (i) en (ii) privaatrechtelijk van aard zijn. Daarnaast is een OV-verbod met grondslag (iii), te weten de Wp2000, ook privaatrechtelijk van aard. Alhoewel deze grondslag aanvankelijk een publiekrechtelijk veronderstelde grondslag betreft, is het volgens jurisprudentie een privaatrechtelijke grondslag.

Dit betekent dat *ieder OV-verbod, ongeacht de gekozen grondslag, een privaatrechtelijke sanctie betreft*. Een toezichthouder die tevens bevoegd is als boa legt nooit in zijn hoedanigheid als boa (dat wil zeggen ter uitvoering van de opsporingstaak) een dergelijk verbod op. Het opleggen van het verbod zelf betreft geen opsporing van strafbare feiten, maar een privaatrechtelijke sanctie.

Ter illustratie, een medewerker in dienst van de NS is een toezichthouder. Tevens is deze medewerker bevoegd als OV-boa. Een reiziger begaat een strafbaar feit. De medewerker spoort dit strafbare feit op in zijn hoedanigheid als boa. De medewerker legt een OV-verbod op in zijn hoedanigheid als toezichthouder. Dit OV-verbod is een privaatrechtelijke sanctie. Een boa houdt zich slechts bezig met de opsporing van strafbare feiten. Het opleggen van een privaatrechtelijke sanctie valt hier niet onder. Dat neemt niet weg dat een verblijfsverbod uitsluitend kan worden opgelegd door een persoon die (tevens) boa is.[164]

3.18.1 De overeenkomst als grond voor een verbod

Zowel de vervoersovereenkomst als de verblijfsovereenkomst kan een grond vormen voor een reis- of verblijfsverbod:

- *Vervoersovereenkomst*
  Tussen vervoerder en reiziger komt door aanbod en aanvaarding een privaatrechtelijke vervoersovereenkomst tot stand.[165] De reiziger die gebruik maakt van OV, aanvaardt het openbare aanbod dat hem met de dienstregeling wordt gedaan.[166] Er ontstaat ook een vervoersovereenkomst, indien een reiziger plaatsneemt in het OV zonder geldig vervoersbewijs en daarmee door in te stappen stilzwijgend het aanbod aanvaardt.[167] De vervoerder verbindt zich in de vervoersovereenkomst tot vervoer van één of meer personen volgens de dienstregeling en de reiziger is verplicht om die reis te betalen.[168]

  De Wp2000 is volgens de memorie van toelichting te beschouwen als de wettelijke regulering van randvoorwaarden voor het functioneren van het OV.[169] Zelfregulering is tussen vervoerder en reiziger mogelijk. De dienstregeling, de beslissing van de reiziger om in te gaan op dit openbare aanbod en de algemene voorwaarden bepalen in eerste instantie de rechtsverhouding tussen vervoerder en reiziger en wordt beheerst door contractsvrijheid.[170]

  Uitsluitingssancties zoals een reisverbod kan men baseren op een dergelijke overeenkomst tussen de vervoerder en reiziger, met inbegrip van de algemene voorwaarden. Deze overeenkomst biedt een mogelijkheid om regels te formuleren over het gebruik van het OV.[171] In de 'Algemene voorwaarden stads- en streekvervoer 2015' zijn nadere regels opgenomen over een reis- of verblijfsverbod.[172] Voor de NS, als nationale spoorwegmaatschappij, gelden eigen algemene voorwaarden, waarin nadere regels opgenomen zijn over een reis- of verblijfsverbod.[173]

---

164 Artikel 98, lid 2 jo. artikel 89 Wp2000.
165 A.E. van Rooij, *Orde in het semipublieke domein* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom juridisch 2017, §4.4.1.
166 *Kamerstukken II* 1984/85, 18985, nr. 3, p. 67; CBb 7 augustus 2013, ECLI:NL:CBB:2013:122, *JB* 2013/213 m.nt. H. Peters.
167 HR 15 april 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC4199, *NJ* 2008/249.
168 Artikel 8:100 BW. Het ontbreken van betaling staat niet in de weg aan totstandkoming van de overeenkomst. Een geldig vervoersbewijs is een betalingsbewijs (Rb. Utrecht 18 december 2002, ECLI:NL:RBUTR:2002:AF2338, *NJ* 2003/104, r.o. 4.1.
169 *Kamerstukken II* 1998/99, 26456, nr. 3, p. 38-39.
170 A.E. van Rooij & S.O. Visch, 'OV-verboden: tussen publiekrecht en het privaatrecht. Het rechtskarakter van toegangsverboden op stations en in het openbaar vervoer', *RegelMaat 2020*, vol. 35, nr. 3, p.159.
171 Reizigers en bezoekers van stations zijn gebonden aan algemene voorwaarden als deze deel uitmaken van het aanbod en ook aanvaard zijn door de wederpartij. De reiziger of bezoeker hoeft deze voorwaarden niet gezien te hebben; als bij het aanbod kenbaar is gemaakt dat algemene voorwaarden van toepassing zijn en de reiziger heeft deze kunnen kennen, is sprake van de snelle gebondenheid ex artikel 6:232 BW.
172 Artikel 6.17 Algemene voorwaarden stads- en streekvervoer 2015, p. 13. https://www.ov-nl.nl/wp-content/uploads/sites/5/2020/01/Vervoervoorwaarden-stads-en-streekvervoer.pdf.
173 Artikel 11.1.C Algemene Voorwaarden voor het vervoer van Reizigers en Handbagage van de Nederlandse Spoorwegen (AVR-NS), p. 16 – 17. https://www.ns.nl/binaries/_ht_1719812817796/content/assets/ns-nl/voorwaarden/ns-algemene-voorwaarden-avr.pdf

- *Verblijfsovereenkomst*
  Naast 'reizigers' zijn er ook 'gebruikers' die geen gebruik maken van het OV of niet van plan zijn om te reizen met het OV. Deze gebruikers bezoeken bijvoorbeeld winkel- of restaurantvoorzieningen op de stations, halteplaatsen en andere bij het openbaar vervoer behorende voorzieningen, zoals perrons, trappen, tunnels en liften. Met deze personen heeft een vervoerder geen vervoersovereenkomst. Tussen de vervoerder en deze gebruikers kan sprake zijn van een verblijfsovereenkomst.[174] Als de gebruiker de bij de ingang aangegeven voorwaarden – zoals huisregels – stilzwijgend aanvaardt, sluit de gebruiker een overeenkomst ten aanzien van het verblijf op het station.

Het opleggen van een reis- of verblijfsverbod geldt als een rechtshandeling welke in overeenstemming met dwingend recht moet zijn.[175] De Wp2000 legt aan het opleggen van een reis- of verblijfsverbod – zelfs al is deze gebaseerd op het huisrecht – een beperking op.

Bevoegdheid tot het opleggen van het reisverbod
Door de vervoerder als toezichthouder aangewezen personen zijn bevoegd om een reisverbod op te leggen.[176] Tevens zijn de buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst van de vervoerders bevoegd.[177]

OV-boa's zijn belast met de opsporing van strafbare feiten, waaronder de feiten genoemd in de Wp2000.[178] Het opsporen van strafbare feiten is met als doel dat er strafvorderlijke handhaving plaatsvindt. Hiervan is geen sprake bij het opleggen van een private maatregel zoals een reis- of verblijfsverbod. Een dergelijk verbod is een maatregel die weliswaar opgelegd kan worden nadat een reiziger of gebruiker een strafbaar feit begaat, maar een boa houdt zich niet bezig met de opsporing van strafbare feiten bij het opleggen van een reis- of verblijfsverbod.

Bevoegdheid tot het opleggen van het verblijfsverbod
Een aantal ambtenaren en personen kan een verblijfsverbod opleggen.[179] Toezichthouders zijn niet bevoegd om een verblijfsverbod op te leggen.[180] In de *leidraad voor het opleggen van reis- en verblijfsverboden door vervoersmaatschappijen in het openbaar vervoer* staat mogelijk foutief dat een toezichthouder ook een verblijfsverbod mag opleggen.[181] Boa's zijn wél bevoegd om een verblijfsverbod op te leggen.[182]

3.18.2 Het huisrecht als grond voor een verbod
De tweede grondslag waarop een toegangsverbod (lees: reis- of verblijfsverbod) gebaseerd kan worden, is het huisrecht.[183] Het huisrecht is exclusief, wat inhoudt dat de rechthebbende een (overlast veroorzakende) derde het gebruik van de zaak (treinstel, tram, station) mag weigeren.[184]

Bevoegdheid tot opleggen van het reis- en verblijfsverbod
Net zoals bij het opleggen van een reis- of verblijfsverbod op basis van een overeenkomst, geldt dat een verbod met het huisrecht als grondslag, een rechtshandeling is welke in overeenstemming met dwingend recht moet zijn.[185] De Wp2000 legt aan het opleggen van een reis- of verblijfsverbod dezelfde beperking op als bij de overeenkomst. Dit houdt in dat:

---

[174] Zie bijvoorbeeld artikel 1.1 Algemene Voorwaarden voor het vervoer van Reizigers en Handbagage van de Nederlandse Spoorwegen (AVR-NS) 2024, p.5.
[175] Artikel 3:40 BW.
[176] Artikel 98, lid 1 jo. artikel 87, lid 3, Wp2000.
[177] Artikel 98, lid 2 jo. artikel 89, lid 1, Wp2000 jo. artikel 17 lid 1 onder 2 Wet op de economische delicten jo. artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Arriva Personenvervoer Nederland B.V. 2020, artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Connexxion & Hermes Openbaar Vervoer 2020, artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar EBS Public Transportation B.V., artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar GVB Exploitatie B.V. 2020, artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar HTM Personenvervoer N.V. 2020, artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Keolis Nederland 2020, artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar NS Groep N.V. 2022, artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Qbuzz Openbaar Vervoer 2022, artikel 1 jo. artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar RET N.V. 2020.
[178] Bijlage I Domein IV Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.
[179] Artikel 98, lid 2 jo. artikel 89 Wp2000.
[180] Toezichthouders zijn niet genoemd in artikel 98 lid 2 jo. artikel 89 Wp2000.
[181] Openbaar Ministerie, *Leidraad voor het opleggen van Reis- en Verblijfsverboden door vervoersmaatschappijen in het openbaar vervoer,* 2020, p. 2. Zie: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c54aaa79-e89f-4660-8c74-3522829a52c1/pdf; zie ter vergelijking: M. van Rooij & S. Visch, OV-verboden: tussen publiekrecht en privaatrecht: Het rechtskarakter van toegangsverboden op stations en in het openbaar vervoer. *RegelMaat, 2020*(3), p. 164 ("*De in artikel 89 Wp2000 aangewezen boa's zijn bevoegd om die verblijfsverboden op te leggen).*
[182] Artikel 98 lid 2 jo. artikel 89 lid 1 Wp2000.
[183] Ter illustratie: NS Stations B.V. verricht geen reizigersvervoer, maar is wel eigenaar van de stations (wel behoort zij net als NS Reizigersvervoer tot de Nederlandse Spoorwegen N.V.).
[184] Artikel 5:1, lid 2, Burgerlijk Wetboek.
[185] Artikel 3:40 BW.

1. de door de vervoerder als toezichthouder aangewezen personen bevoegd zijn om een reisverbod op te leggen;
2. tevens zijn de buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst van de vervoerders bevoegd;
3. Een aantal ambtenaren en personen kan het verblijfsverbod opleggen.
4. Toezichthouders zijn niet bevoegd om een verblijfsverbod op te leggen. In de *leidraad voor het opleggen van reis- en verblijfsverboden door vervoersmaatschappijen in het openbaar vervoer* staat mogelijk foutief dat een toezichthouder ook een verblijfsverbod mag opleggen.[186]
5. Boa's zijn wél bevoegd om een verblijfsverbod op te leggen.[187]

3.18.3 De Wet Personenvervoer 2000 als grond voor een verbod

De Wet personenvervoer 2000 bevat een grondslag voor het opleggen van een reis- of verblijfsverbod.[188] De wetgever streefde naar een aanvullend instrument, naast privaatrechtelijke middelen, om een meer gecoördineerde aanpak van ernstige en structurele overlast in het openbaar vervoer te realiseren.[189]

Juridische fictie versus juridische werkelijkheid

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) oordeelde echter in 2017 in twee zaken dat een reis- en verblijfsverbod gebaseerd op de Wet personenvervoer 2000, een privaatrechtelijke verbod was.[190] Deze OV-verboden werden expliciet gebaseerd op artikelen 87 en 98 van de Wp2000[191], maar het CBb erkende dat het verbod opgelegd werd namens de private vervoerder en dat sprake is van een privaatrechtelijke rechtshandeling. In deze zaken legde de politie het reis- en verblijfsverbod op. Als het CBb de beslissing van de politieambtenaar al aanmerkt als een privaatrechtelijke rechtshandeling, zal de redenering van de boa die bovendien in dienst van de vervoerder is, dezelfde uitkomst hebben.[192]

Bevoegdheid tot opleggen van het reis- en verblijfsverbod

Net als bij het reis- en verblijfsverbod gebaseerd op de overeenkomst of het huisrecht, stelt de Wp2000 dat toezichthouders en boa's bevoegd zijn om een reisverbod op te leggen, en dat boa's bevoegd zijn om een verblijfsverbod op te leggen. Daar het OV-verbod een private maatregel betreft, leggen boa's het OV-verbod niet op in hun hoedanigheid als boa, maar als toezichthouder. Het opleggen van een dergelijk privaatrechtelijk verbod betreft immers geen opsporing van strafbare feiten.

3.18.4 Conclusie

Een OV-verbod opgelegd op basis van de overeenkomst en het huisrecht betreffen privaatrechtelijke maatregelen. In de wetsgeschiedenis blijft echter onduidelijk of reis- en verblijfsverboden in het openbaar vervoer publiek of privaat van aard zijn. Door de twee uitspraken van het CBb in 2017 de aanvankelijk publiekrechtelijk veronderstelde grondslag die gebaseerd is op de Wp2000, volgens geldend recht een privaatrechtelijke grondslag.

3.19 Hoe dient de overtreding van het reis- of verblijfsverbod te worden gekwalificeerd?

Het antwoord op deze rechtsvraag zet uiteen dat de overtreding van een reis- of verblijfsverbod – ongeacht of deze gebaseerd is op de overeenkomst, het huisrecht of de Wp2000 – niet alleen civielrechtelijk van aard is. De overtreding betreft ook een strafbaar feit. Toegelicht wordt in hoeverre de OV-boa bevoegd is tot de opsporing van dit strafbare feit.

3.19.1 Schending van het reis- of verblijfsverbod dat is opgelegd op grond van de overeenkomst

Civielrechtelijk

Het overtreden van een privaatrechtelijk reis- of verblijfsverbod op grond van een overeenkomst (zijnde ofwel een vervoersovereenkomst ofwel een verblijfsovereenkomst) is in eerste instantie het niet naleven van de overeenkomst.[193] De vervoerder heeft recht op een vergoeding van de schade die het gevolg daarvan is.

---

186 Openbaar Ministerie, *Leidraad voor het opleggen van Reis- en Verblijfsverboden door vervoersmaatschappijen in het openbaar vervoer,* 2020, p. 2. Zie: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c54aaa79-e89f-4660-8c74-3522829a52c1/pdf; zie ter vergelijking: M. van Rooij & S. Visch, OV-verboden: tussen publiekrecht en privaatrecht: Het rechtskarakter van toegangsverboden op stations en in het openbaar vervoer. *RegelMaat*, *2020*(3), p. 164 ("*De in artikel 89 Wp2000 aangewezen boa's zijn bevoegd om die verblijfsverboden op te leggen).*

187 Artikel 98 lid 2 jo. Artikel 89 lid 1 Wp2000.

188 Artikel 98, lid 1 en lid 2, Wp2000.

189 *Kamerstukken II* 2013/14, 33904, 3, p. 21.

190 CBb 16 augustus 2017, ECLI:NL:CBB:2017:349, r.o. 5.1 – 5.4; CBb 16 augustus 2017, ECLI:NL:CBB:2017:350, r.o. 5.1 – 5.4.

191 CBb 16 augustus 2017, ECLI:NL:CBB:2017:349 en 350, r.o. 2.

192 M. van Rooij & S. Visch, OV-verboden: tussen publiekrecht en privaatrecht: Het rechtskarakter van toegangsverboden op stations en in het openbaar vervoer. *RegelMaat*, *2020*(3), p. 172.

193 Artikel 6:74 BW.

Strafrechtelijk
Tevens is de overtreding van het reisverbod door binnentreden van een trein, bus of tram te beschouwen als het betreden van een plaats waarvan de toegang op een voor hem blijkbare wijze door de rechthebbende is verboden.[194] Hierop staat een geldboete van de eerste categorie. De OV-boa is bevoegd voor de opsporing van dit strafbare feit.[195]

Tevens is de overtreding van het verblijfsverbod te beschouwen als lokaal- of erfvredebreuk.[196] Dit is een misdrijf waarop een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie staat.[197] Een OV-boa is niet bevoegd voor de opsporing van dit strafbare feit.[198]

3.19.2 Schending van het reis- of verblijfsverbod dat is opgelegd op grond van het huisrecht

Civielrechtelijk
Het overtreden van een privaatrechtelijk reis- of verblijfsverbod op grond van het huisrecht is een onrechtmatige daad, waarbij de onrechtmatigheid erin gelegen is dat de betrokkene tegen de wil van de rechthebbende gebruik heeft gemaakt van diens eigendommen (lees: heeft betreden).[199]

Strafrechtelijk
Tevens is de overtreding van het reisverbod door binnentreden van een trein, bus of tram te beschouwen als het betreden van een plaats waarvan de toegang op een voor hem blijkbare wijze door de rechthebbende is verboden.[200] Hierop staat een geldboete van de eerste categorie. De OV-boa is bevoegd voor de opsporing van dit strafbare feit.[201]

Tevens is de overtreding van het verblijfsverbod te beschouwen als lokaal- of erfvredebreuk.[202] Dit is een misdrijf waarop een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie staat.[203] Een OV-boa is niet bevoegd voor de opsporing van dit strafbare feit.[204]

3.19.3 Overtreding van het reis- en verbijfsverbod dat is opgelegd op basis van de Wet Personenvervoer 2000

Civielrechtelijk
Vanwege het door het CBb in 2017 erkende privaatrechtelijke karakter van een reis- of verblijfsverbod op grond van de Wp2000, kan de vervoerder civielrechtelijk handelen tegen het overtreden van het toegangsverbod. Het overtreden van een privaatrechtelijk verblijfs- of reisverbod is een onrechtmatige daad[205] of een contractbreuk.[206]

Strafrechtelijk
Het is verboden in strijd te handelen met het volgens de Wp2000 opgelegde reis- en verblijfsverbod.[207] Op overtreding van een reisverbod staat hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de tweede categorie.[208] Op overtreding van een verblijfsverbod staat hechtenis van ten hoogste vier maanden, onderscheidenlijk een geldboete van de derde categorie.[209] De OV-boa is bevoegd voor de opsporing van dit strafbare feit.[210]

3.19.4 Conclusie
Reis- en verblijfsverboden in het OV vinden een juridische basis in drie grondslagen: (i) overeenkomsten, (ii) het huisrecht en (iii) specifieke wettelijke bepalingen zoals opgenomen in de Wp2000. Wanneer een

194 Artikel 461 Sr.
195 Zie de Bijlage Domein IV van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.
196 Artikel 138 Sr.
197 Conclusie A-G Knigge, HR 7 november 2006, ECLI:NL:PHR:2006:AU8060, *NJ* 2008/205, para. 40. https://www.inview.nl/document/id34200611070032505nj2008205dosred/ecli-nl-hr-2006-au8060-nj-2008-205-hr-07-11-2006-nr-00325-05?ctx=WKNL_CSL_92&anchor=conclusie&tab=tekst&searchid=947415785.
198 Zie de Bijlage Domein IV van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.
199 Of daarvan afgeleide eigendomsrechten.
200 Artikel 461 Sr.
201 Zie de Bijlage Domein IV van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.
202 Artikel 138 Sr.
203 Conclusie A-G Knigge, HR 7 november 2006, ECLI:NL:PHR:2006:AU8060, *NJ* 2008/205, para. 40. https://www.inview.nl/document/id34200611070032505nj2008205dosred/ecli-nl-hr-2006-au8060-nj-2008-205-hr-07-11-2006-nr-00325-05?ctx=WKNL_CSL_92&anchor=conclusie&tab=tekst&searchid=947415785.
204 Zie de Bijlage Domein IV van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.
205 Artikel 6:162 BW.
206 Artikel 6:74 BW.
207 Artikel 98, lid 4, Wp2000.
208 Artikel 101, lid 1, Wp2000.
209 Artikel 101, lid 2, Wp2000.
210 Zie de Bijlage Domein IV van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.

persoon een OV-verbod overtreedt, ongeacht welke juridische grondslag gekozen is voor het opleggen van dit OV-verbod, is de boa bevoegd tot de opsporing van in ieder geval één strafbaar feit.

Bij de overtreding van het reis- of verblijfsverbod op grond van de overeenkomst en het huisrecht is de boa bevoegd tot de opsporing van het strafbare feit in artikel 461 van het wetboek van Strafvordering. Bij de overtreding van het reis- of verblijfsverbod op grond van de Wp2000 is de boa bevoegd tot de opsporing van het strafbare feit in artikelen 98, respectievelijk 101 van de Wet personenvervoer 2000.

3.20 Mag de OV-boa een reis- of verblijfsverbod opleggen?

Een reis- of verblijfsverbod is een privaatrechtelijke maatregel.[211] Volgens de Wp2000 is een boa bevoegd om zowel een reisverbod als een verblijfsverbod op te leggen. In artikel 98 staat expliciet dat de in artikel 89 bedoelde ambtenaren en personen bevoegd zijn. Bij het opleggen van een reisverbod of een verblijfsverbod is echter geen sprake van opsporing, zijnde het nemen van strafvorderlijke beslissingen. Een toezichthouder die tevens bevoegd is als boa, legt derhalve de privaatrechtelijke sanctie op in zijn hoedanigheid als toezichthouder en niet als boa. De boa houdt zich slechts bezig met de opsporing van strafbare feiten. Het opleggen van een privaatrechtelijk OV-verbod betreft niet de opsporing van strafbare feiten.

Door onduidelijkheid over de aard van de OV-verboden, is onduidelijkheid ontstaan over de vraag of een vertegenwoordiger van de vervoerder wel of niet een OV-verbod oplegt in zijn hoedanigheid als boa. Het lijkt aannemelijk om een OV-verbod een strafvorderlijke beslissing te beschouwen. De Memorie van Toelichting noemt het verbod een sanctie.[212] Daarnaast, zoals uit de bevoegdheid tot het opleggen van een reis- of verblijfsverbod blijkt, is niet de vervoerder of eigenaar bevoegd, maar de toezichthouders en boa's in hun publieke hoedanigheid.[213] Bovendien is deze bevoegdheid opgenomen in de paragraaf van de Wp2000 genaamd 'Dwang- en strafbepalingen'.[214] Tot slot is door het OM een leidraad vastgesteld voor het reis- en verblijfsverbod. Vervoerders geven aan dat deze is opgesteld in de veronderstelling dat OV-verboden niet privaatrechtelijk van aard zijn.

Daarentegen heeft het CBb in 2017 gesteld dat OV-verboden een privaatrechtelijk middel zijn en geen strafvorderlijke sancties.[215] Bovendien blijkt dat het opleggen van een reisverbod niet de opsporing van strafbare feiten betreft, daar een toezichthouder bevoegd is tot het opleggen van een reisverbod[216], maar de toezichthouder niet bevoegd is tot de opsporing van strafbare feiten. Het opleggen van een OV-verbod dient derhalve los gezien te worden van de opsporing van strafbare feiten. De OV-boa is slechts bevoegd tot de opsporing van strafbare feiten, zoals blijkt uit Bijlage IV van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.[217] Een boa kan om deze reden geen OV-verbod opleggen, kijkend naar de uitspraken van het CBb en de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.

Bovenstaande leidt tot een situatie waarbij de wettekst van de Wet Personenvervoer 2000 en de Memorie van Toelichting van de Wet Personenvervoer 2000 niet congrueren met de jurisprudentie van het CBb en de wettekst van de Regeling domeinlijsten. Volgens de Wp2000 legt een boa een reis- en verblijfsverbod op, maar volgens de Regeling domeinlijsten en geldende jurisprudentie kan een boa geen reis- en verblijfsverbod opleggen.

Om deze reden zal in de praktijk een toezichthouder een reis- en verblijfsverbod op moeten leggen. Voor een verblijfsverbod geldt dat niet een toezichthouder, maar een boa deze mag opleggen. Hier geldt dus de situatie dat het opleggen van een verbod geen opsporingshandeling is, maar dat het wel een boa is die het verbod uit moet reiken. Om toch volgens geldend recht te handelen is een constructie noodzakelijk waarbij een toezichthouder bij het opleggen van een verblijfsverbod tevens bevoegd moet zijn als boa. De toezichthouder zal echter niet optreden in zijn hoedanigheid als boa.

Om bovenstaande reden gaat dit onderzoek ervan uit dat bij het opleggen van een reis- of verblijfsverbod waarbij de politie ter plaatse komt, de politie politiegegevens van de verdachte verstrekt aan de

---

211 Zie de conclusie uit §3.18.
212 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2013/14, 33904, nr.3, p.22 en p. 38.
213 Artikel 98, lid 1 jo. lid 2 jo. artikel 87 jo. artikel 89 Wp2000.
214 De bevoegdheid tot het opleggen van een reis- en verblijfsverbod staat in artikel 98 Wp2000, welke gesitueerd is in Hoofdstuk VII (Handhaving), par. 2 (*Dwang- en strafbepalingen*) Wp2000.
215 CBb 16 augustus 2017, ECLI:NL:CBB:2017:349, r.o. 5.1 – 5.4; CBb 16 augustus 2017, ECLI:NL:CBB:2017:350, r.o. 5.1 – 5.4.
216 Artikel 98, lid 1 jo. artikel 87, lid 2, Wp2000.
217 Artikel 142 Sv jo. artikel 1 Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar jo. Bijlage IV Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.

toezichthouder en niet aan de boa. De politie verstrekt op grond van artikel 4:2, lid 1, sub n, Bpg aan de toezichthouder als vertegenwoordiger van de vervoerder die benadeelde partij is van het strafbare feit.

4 Thematische aanpak

4.1 Persoonsgerichte aanpak

Vervoerders geven aan dat een groot gedeelte van de overlast en problemen wordt veroorzaakt door een kleine groep personen. Deze personen kunnen te maken kunnen hebben met onderliggende problematiek, zoals verslaving, dakloosheid, psychische problemen, armoede, problematische thuissituaties, gebrek aan dagbesteding, lidmaatschap van een criminele jeugdgroep of problemen met hun verblijfsstatus. Vervoerders stellen dat handhaving, door het geven van UvB of het uitschrijven van een combibon, geen duurzame oplossing biedt, daar het de financiële situatie verergert en nauwelijks effect heeft op gedragsverandering, wat juist het doel van handhaving zou moeten zijn volgens hen.

In het kader van een persoonsgerichte aanpak geven vervoerders aan dat er behoefte is om gegevens te delen met de gemeente en de politie. Met deze gegevens kunnen de gemeente en politie vervolgstappen van een persoonsgerichte aanpak coördineren, zoals het inzetten van een zorgtraject of het betrekken van een veiligheidshuis.

De gemeente fungeert als regiehouder van de persoonsgerichte aanpak. Een volledig en accuraat beeld van het gedrag van personen, inclusief begane strafbare feiten bij vervoerders binnen de gemeente, is van belang om een doeltreffende aanpak mogelijk te maken. In een lokaal veiligheidsoverleg, waaraan politie, gemeentelijke boa's en boa's van vervoerders deelnemen, zouden overtredingsgegevens kunnen worden gedeeld door de boa aan de politie en de burgemeester.

4.1.1 Delen van gegevens door de boa met de politie

OV-boa's zijn belast met de opsporing van bepaalde strafbare feiten.[218] De persoonsgerichte aanpak ziet op de voorkoming van strafbare feiten, niet de opsporing ervan. Derhalve valt de persoonsgerichte aanpak niet onder de taakuitvoering van een OV-boa. OV-boa's stellen politiegegevens ter beschikking aan de politie, voor zover de politie deze gegevens behoeft voor de uitvoering van haar taak.[219] Strafrechtelijke handhaving valt onder de politietaak. Onder strafrechtelijke handhaving wordt niet alleen de opsporing, beëindiging, de vervolging of berechting van strafbare feiten verstaan, maar ook de voorkoming van strafbare feiten.[220] Derhalve zijn deze politiegegevens benodigd voor de uitvoering van de politietaak.

4.1.2 Delen van gegevens door de boa met de burgemeester

OV-boa's kunnen politiegegevens verstrekken aan een burgemeester in het kader van de handhaving van de openbare orde.[221] Politiegegevens mogen verstrekt worden om te kunnen beoordelen of maatregelen in het kader van de handhaving van de openbare orde nodig zijn.[222] Een lokaal veiligheidsoverleg zou in een dergelijk geval dienen om te beoordelen of handhaving van de openbare orde door de burgemeester benodigd is.

Niet elk strafbaar feit in of rondom het OV leidt automatisch tot de noodzaak tot het handhaven van de openbare orde. Politiegegevens kunnen uitsluitend verstrekt worden aan een burgemeester in het kader van de openbare orde indien aan de vereiste noodzakelijkheid is voldaan. Hieronder volgen enkele situaties waarin het wel en niet noodzakelijk kan zijn om politiegegevens te verstrekken aan een burgemeester in het kader van de handhaving van de openbare orde.

Situaties waarin het noodzakelijk kan zijn om politiegegevens aan een burgemeester te verstrekken in het kader van de handhaving van de openbare orde, zijn:

1. Het opzettelijk beschadigen van OV-materiaal, zoals treinen, bussen, trams of stations, vooral als het maatschappelijke onrust of gevaar voor de veiligheid veroorzaakt.[223]
2. Het stelen van eigendommen van andere reizigers.[224] Diefstal in het OV door één persoon kan een verstoring van de openbare orde vormen, omdat het een directe bedreiging kan vormen voor de veiligheid van reizigers.
3. Het fysiek aanvallen van reizigers of OV-personeel.[225]
4. Het bedreigen of intimideren van reizigers of personeel, bijvoorbeeld door verbaal geweld.[226]

---

218 Zie Bijlage Domein IV van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaren.
219 Artikel 15, lid 1, Wpg.
220 *Kamerstukken II* 1985/86, 19535, 3, p. 6.
221 Artikel 16, lid 1, sub b, onder 2, Wpg.
222 *Kamerstukken II* 2005/06, 30327, nr. 3, p 70.
223 Artikel 350 Sr (vernieling en beschadiging).
224 Artikel 310 Sr (diefstal).
225 Artikel 300 Sr (mishandeling).
226 Artikel 285 Sr (bedreiging).

Situaties waarin het waarschijnlijk niet noodzakelijk is om politiegegevens aan een burgemeester te verstrekken in het kader van de handhaving van de openbare orde, zijn:

1. Het stelselmatig reizen zonder geldig vervoersbewijs, zonder andere verstorende factoren. Indien een reiziger stelselmatig reist zonder geldig vervoersbewijs en verwijderd wordt uit het station, maar zich bijvoorbeeld niet schuldig maakt aan intimidatie, bedreiging, opruiing en dergelijke, is niet noodzakelijkerwijs sprake van de verstoring van de openbare orde.
2. Het stelselmatig overtreden van een reis- of verblijfsverbod, zonder dat het gepaard gaat met een fysiek effect op het ordelijk verloop van het openbare leven. Alhoewel door het stelselmatig overtreden van een dergelijk verbod sprake is van provocerend gedrag, betekent dat op zichzelf nog niet dat de overtreding van een OV-verbod ook inhoudt dat sprake is van verstoring van de openbare orde.[227]
3. Het verstoren van de orde, rust, veiligheid of goede bedrijfsgang op een wijze die weliswaar onwenselijk is, maar niet noodzakelijkerwijs een verstoring van de openbare orde teweegbrengt. Denk bijvoorbeeld aan het zonder reden verblijven in OV-voertuigen of stations zonder de intentie om te reizen, bijvoorbeeld door zwervers of jongeren die stations gebruiken als ontmoetingsplek. Het zich langdurig ophouden zonder reden kan uiteindelijk wel leiden tot overlast. Dit kan afhankelijk van andere factoren een verstoring van de openbare orde vormen.

4.1.3 Gegevensuitwisseling tussen de OV-boa en de Domein I-boa

Vervoerders geven aan dat er behoefte is om OV-boa's politiegegevens te laten delen met Domein I-boa's die zich bezighouden met de opsporing van strafbare feiten in de openbare ruimte, opdat Domein I-boa's mogelijke strafbare feiten beter kunnen onderzoeken. Deze politiegegevens moeten door de OV-boa ter beschikking gesteld worden aan de Domein I-boa, mits deze politiegegevens voor de Domein I-boa noodzakelijk zijn voor de uitoefening van zijn taak.[228] In de praktijk zal dit erop neerkomen dat het strafbare feit waarop deze politiegegevens betrekking hebben, ook moet behoren tot het takenpakket van de Domein I-boa en dat er overlap is in geografisch gebied van de OV-boa en de Domein I-boa. Het is bijvoorbeeld niet noodzakelijk dat een OV-boa politiegegevens van strafbare feiten gepleegd in Groningen ter beschikking stelt aan een Domein I-boa in Den Haag, noch is doorgaans noodzakelijk dat een OV-boa politiegegevens betreffende het zonder geldig vervoerbewijs gebruikmaken van het OV ter beschikking stelt aan een Domein I-boa.

4.2 Gezamenlijk opbouwen van een dossier ten behoeve van opleggen reis- of verblijfsverbod

Vervoerders geven aan dat zij ten behoeve van het opleggen van reis- en verblijfsverboden (hierna: OV-verboden) willen samenwerken. Zij hebben behoefte aan onderlinge samenwerking om een dossier op te bouwen van strafbare feiten van reizigers en andere personen in en rondom stations. Ook geven vervoerders aan met politie samen te willen werken.

Vervoerders die op eenzelfde traject hun diensten aanbieden, geven aan dat de behoefte bestaat om samen een dossier van reizigers op te bouwen van strafbare feiten. Vervoerders leggen niet bij elk strafbaar feit een OV-verbod op; de aard van de strafbare feiten kan variëren, waardoor een reisverbod voor bepaalde strafbare feiten proportioneel kan zijn en andere strafbare feiten niet. Na cumulatie van strafbare feiten die op zichzelf geen reisverbod rechtvaardigen, kan een vervoerder alsnog besluiten een reisverbod op te leggen. Vervoerders hebben behoefte aan informatie-uitwisseling over de strafbare feiten van reizigers op gedeelde trajecten. Op basis van gecombineerde informatie kan een vervoerder vaststellen dat een reiziger op het gemeenschappelijke traject stelselmatig strafbare feiten begaat bij verschillende vervoerders. Ook als de strafbare feiten bij één van deze vervoerders geen reisverbod zou rechtvaardigen. Deze constatering stelt de vervoerder in staat om in een eerder stadium over te gaan tot het opleggen van een reisverbod.

Voor kan komen dat een persoon verschillende strafbare feiten begaat en deze strafbare feiten afzonderlijk worden afgehandeld door een boa van de NS, een boa van GVB en een politieambtenaar op station Amsterdam CS. Mogelijk is de aard van het strafbare feit dat afgehandeld is door de boa van de NS niet voldoende om te rechtvaardigen dat de boa een verblijfsverbod oplegt. Na inventarisatie van alle strafbare feiten op één station zou dit mogelijk wel gerechtvaardigd kunnen zijn.

Voor de analyse over het delen van gegevens bij het opbouwen van dossiers ten behoeve van OV-verboden, gaat dit rapport ervan uit dat de opgelegde OV-verboden proportioneel zijn. Dit rapport doet geen uitspraak over in welke gevallen het opleggen van een OV-verbod proportioneel is, maar zet uiteen of en hoe gegevensdeling plaatsvindt tussen vervoerders en politie om een dergelijk proportioneel verbod op te leggen.

---

227 Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 11 november 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:9161.
228 Artikel 15 Wpg.

4.2.1 Delen van gegevens door de OV-boa met de politie

OV-boa's stellen politiegegevens ter beschikking aan de politie, voor zover zij deze behoeven voor de uitvoering van de politietaak.[229] Strafrechtelijke handhaving valt onder de politietaak. Onder strafrechtelijke handhaving wordt niet alleen de opsporing, beëindiging, de vervolging of berechting van strafbare feiten verstaan, maar ook de voorkoming van strafbare feiten.[230] Derhalve kunnen politiegegevens ter beschikking gesteld worden aan de politie.

Door de terbeschikkingstelling van gegevens door OV-boa's aan de politie kan de politie zien welke reizigers bij verschillende vervoerders strafbare feiten hebben gepleegd in en rondom het openbaar vervoer. Door de strafbare feiten op te tellen, kan de politie een OV-verbod uitreiken. Hierdoor kan de politie voorkomen dat een persoon opnieuw strafbare feiten begaat in en rondom het OV.

4.2.2 Delen van gegevens tussen OV-boa's met het oog op de oplegging van een OV-verbod

De in artikel 87 en 89 Wp2000 bedoelde ambtenaren en personen kunnen een OV-verbod opleggen. Daaronder bevinden zich ook de OV-boa's. Het opleggen van een OV-verbod is echter geen onderdeel van de opsporingstaak van de boa. Op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de oplegging van een OV-verbod is dus de AVG van toepassing en niet de Wpg. Het uit het Wpg-domein ter beschikking stellen van gegevens met het doel om daarmee een OV-verbod op te leggen is daarom niet mogelijk.

4.2.3 Delen van gegevens door de OV-boa van vervoerder A met de toezichthouder van vervoerder B

Vervoerder B als benadeelde partij van een strafbaar feit

Vervoerders geven aan ook met andere vervoerders politiegegevens uit te willen wisselen in het kader van het opleggen van een reisverbod op een gedeeld traject. De situatie kan zich voordoen waarbij een verdachte een strafbaar feit begaat op het traject waar vervoerder B op rijdt, of een gedeelte van het station dat vervoerder B exploiteert. In dit geval spoort een OV-boa van vervoerder A het strafbare feit op, maar is vervoerder B de benadeelde partij. De OV-boa van vervoerder A kan in een dergelijk geval de politiegegevens verstrekken aan de toezichthouder van vervoerder B als vertegenwoordiger van de vervoerder als benadeelde van het strafbare feit.[231] Met deze gegevens kan vervoerder B, in casu de toezichthouder (of toezichthouder die tevens bevoegd is als boa), de identiteit en het adres van de reiziger vaststellen met het oog op het in rechte opkomen voor zijn belang. Dit belang betreft het opleggen van een OV-verbod.

Vervoerder A als benadeelde van een strafbaar feit

De situatie kan zich ook voordoen waarbij vervoerder A de benadeelde partij is van een strafbaar feit en de boa van vervoerder A dit strafbare feit opspoort. In een dergelijk geval kan de boa, in samenspraak met de officier van justitie, besluiten om politiegegevens die zij hebben verzameld te verstrekken aan de toezichthouder van vervoerder B. Dit is alleen toegestaan wanneer het delen van deze gegevens noodzakelijk is voor een goede uitvoering van hun wettelijke taak.[232] Zo wordt gegarandeerd dat gegevensuitwisseling alleen plaatsvindt binnen de kaders van de wet en met een duidelijk doel. Het verstrekken van politiegegevens door een boa bij vervoerder A aan een toezichthouder bij vervoerder B, mag alleen plaatsvinden met als doel het opleggen van een reisverbod. Toezichthouders zijn niet bevoegd een verblijfsverbod op te leggen (wel voor het opleggen van een reisverbod).[233] Het delen van gegevens met de toezichthouder ten behoeve van een verblijfsverbod is dus niet toegestaan, omdat de gegevensuitwisseling niet noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn taak.

4.2.4 Delen van gegevens door de toezichthouder van vervoerder A met de toezichthouder van vervoerder B

Indien de toezichthouder van vervoerder A een overtreding van de Wp2000 constateert, kan de toezichthouder de persoonsgegevens van de persoon die een overtreding begaat, verstrekken aan de toezichthouder van vervoerder B[234] op de grondslag 'gerechtvaardigd belang'.[235] Vervoerder B heeft er een

---

229 Artikel 15, lid 1, Wpg.
230 *Kamerstukken II* 1985/86, 19535, 3, p. 6.
231 Artikel 18 Wpg jo. artikel 4:2, lid 1, sub n, Bpg.
232 Artikel 18, lid 1, Wpg jo. artikel 7 Bpg boa jo. artikel 5:11 Awb.
233 Artikel 98, lid1 jo lid 2, Wp2000.
234 De toezichthouder van vervoerder A kan tevens verstrekken aan een toezichthouder van vervoerder B die tevens bevoegd is als boa. Let wel: de persoon die tevens bevoegd is als boa legt geen OV-verbod op in zijn hoedanigheid als boa. De persoon handelt slechts in zijn hoedanigheid als boa indien hij strafbare feiten opspoort. Een OV-verbod is een privaatrechtelijke maatregel en valt hier niet onder. De toezichthouder van vervoerder A versterkt dus geen persoonsgegevens aan een boa van vervoerder B, maar aan een toezichthouder van vervoerder B die tevens bevoegd is als boa.
235 Artikel 6, lid 1, sub f, AVG.

belang bij om op basis van gecombineerde informatie vast te stellen dat een reiziger op een gemeenschappelijke traject of gedeelte van het station stelselmatig overtredingen van de Wp2000 begaat bij verschillende vervoerders. Deze constatering stelt de toezichthouder in staat om in een eerder stadium over te gaan tot het opleggen van een reisverbod, dan wel een verblijfsverbod in de gevallen dat de toezichthouder tevens bevoegd is als boa.[236] Wel dient per situatie een belangenafweging gemaakt te worden tussen de belangen van de vervoerder en die van de betrokkene.

4.2.5 Conclusie

Gegevensdeling vindt telkens plaats onder strikte voorwaarden. In de relatie tussen de OV-boa en de politie (§4.2.1) moeten OV-boa's politiegegevens ter beschikking stellen aan politie wanneer dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak. Onder de politietaak valt de strafrechtelijke handhaving, waaronder mede begrepen moet worden de voorkoming van strafbare feiten. Op die grond kunnen politiegegevens ter beschikking gesteld worden aan de politie met als doel het opbouwen van een dossier om OV-verboden uit te reiken.

Voor de gegevensdeling tussen boa's onderling (§4.2.2.) geldt dat het opleggen van een OV-verbod buiten het opsporingsdomein valt en dus onder de AVG valt, waardoor verstrekking van politiegegevens niet is toegestaan. In situaties waarin vervoerder B benadeelde partij is, kan de boa van vervoerder A (§4.2.3.), eventueel in overleg met de officier van justitie, politiegegevens aan de toezichthouder van vervoerde B verstrekken voor het opleggen van een reisverbod. Ten slotte kan de toezichthouder van vervoerder A bij overtredingen van de Wp2000 (§4.2.4.) de persoonsgegevens van een overtreder delen met de toezichthouder van vervoerder B op basis van een gerechtvaardigd belang, bijvoorbeeld om tijdig een reis- of verblijfsverbod op te kunnen leggen.

4.3 Samen handhaven van reis- en verblijfsverboden

Vervoerders geven aan behoefte te hebben aan onderlinge samenwerking om reis- en verblijfsverboden te handhaven. Het gaat daarbij onder andere om de volgende situaties:

- *Reisverbod: meerdere vervoerders op één traject*
  Indien de daartoe bevoegde medewerker van vervoerder A een reiziger een reisverbod oplegt voor traject X, waarop tevens vervoerder B actief is, zou een medewerker van vervoerder B kunnen constateren dat de reiziger reist op het traject waarvoor hem een verbod is opgelegd. Een gecoördineerde aanpak tussen vervoerders zou de effectiviteit van het toezicht op de naleving van een reisverbod ten goede komen. Andere vervoerders voorkomen hiermee dat een reiziger met een OV-verbod toch gebruik maakt van het gedeelde traject, maar met een andere vervoerder.
- *Verblijfsverbod: meerdere vervoerders gebruiken één ruimte op een station*
  Als de reiziger of persoon in kwestie een verblijfsverbod krijgt voor een ruimte waar verschillende vervoerders actief zijn, zou het voor vervoerders wenselijk zijn dit verblijfsverbod voor die ruimte ieder te kunnen handhaven.

Een OV-verbod kan worden opgelegd op basis van verschillende juridische gronden, genoemd in paragraaf 3.18:

1. *De reis- of verblijfsovereenkomst*: dit verbod kan niet door andere vervoerders worden uitgevoerd, omdat zij geen partij zijn bij deze overeenkomst en dus geen contractuele rechten of verplichtingen ten aanzien van de reiziger hebben. Als vervoerders hier behoefte aan hebben, zou dit in de overeenkomst aangepast moeten worden.
2. *Het huisrecht*: het huisrecht is gebonden aan de eigendom of het beheer van een specifieke vervoerder, wat betekent dat een andere vervoerder geen juridisch belang heeft om op basis van dit huisrecht een reisverbod af te dwingen voor eigendommen waar hij geen rechten over heeft.
3. *De Wp2000*: uit rechtspraak blijkt dat reisverboden op een traject kunnen zien en niet gebonden zijn aan een specifieke vervoerder.[237] Ook is in de Wp2000 geen beperkende bepaling voor een reisverbod opgenomen. In tegendeel; in 2011 is door middel van een amendement op de Wet Personenvervoer 2000 bewerkstelligd dat een ontzegging van het openbaar vervoer louter kan worden opgelegd ten aanzien van het gehele openbaar vervoer, en niet slechts voor één lijn.[238] Wel is vereist dat een dergelijk

[236] Let wel: de toezichthouder die tevens bevoegd is als boa, handelt in zijn hoedanigheid als toezichthouder. Hij is óók bevoegd als boa, maar niet voor deze specifieke situatie. Het opleggen van een OV-verbod betreft immers niet de opsporing van een strafbaar feit. Zie ook paragraaf 3.20.
[237] CBb 16 augustus 2017, ECLI:NL:CBB:2017:349; CBb 16 augustus 2017, ECLI:NL:CBB:2017:350.
[238] *Kamerstukken II,* 2010/11, 32403, nr.17, p. 1.

verbod proportioneel is.[239] In de praktijk beperkt een OV-verbod zich daarom tot het traject of gebied waar overlast heeft plaatsgevonden. Tot slot blijkt uit de Wp2000 niet expliciet dat een verblijfsverbod gebonden is aan een specifieke vervoerder.

In het navolgende wordt ervan uitgegaan dat een OV-verbod wordt gebaseerd op de Wp2000. Een eenmaal opgelegd *proportioneel* OV-verbod moet dus door een boa die in dienst is bij een andere vervoerder gehandhaafd kunnen worden. De hiernavolgende analyse ziet op gegevensdeling ten behoeve van die handhaving.

Zowel het reis- als verblijfsverbod betreft een privaatrechtelijk verbod. Het verstrekken van persoonsgegevens met betrekking tot het verbod (zoals identificerende gegevens en het tijdvak en het traject of de locatie waarop het verbod betrekking heeft) vindt dus plaats op grond van de AVG.[240] Voor die verstrekking door vervoerder A aan vervoerder B ligt het meest voor de hand dat deze plaatsvindt op grond van 'gerechtvaardigd belang' en dus moet voldoen aan ten minste de volgende eisen:[241]

1. er moet sprake zijn van een gerechtvaardigd belang.
   - *Reisverbod:* Vervoerder B heeft er belang bij om het ordelijk verloop van het openbaar vervoer dat vervoerder B aanbiedt op (gedeeld) traject X te waarborgen. Als een reiziger een reisverbod opgelegd heeft gekregen voor het gebruik van traject X door vervoerder A, heeft vervoerder B er belang bij om de reiziger ook uit te sluiten van zijn diensten op traject X, om soortgelijke problemen als bij vervoerder A te voorkomen. Het reisverbod voor de reiziger is echter aanvankelijk slechts bekend in het systeem van vervoerder A, alhoewel het verbod niet alleen geldt bij vervoerder A op traject X, maar ook andere vervoerders op traject X. Vervoerder B is aanvankelijk niet op de hoogte van het reisverbod voor de reiziger. Vervoerder B heeft er derhalve belang bij om gegevens over het verbod te ontvangen om daarmee het reisverbod te kunnen handhaven.
   - *Verblijfsverbod*: Vervoerders hebben een belang bij het waarborgen van een ordelijk en veilig gebruik van de gedeelde ruimte op station X. Als een persoon een verblijfsverbod opgelegd heeft gekregen van één van de vervoerders en deze toch probeert te verblijven in dezelfde gedeelde ruimte, ontstaat er een belang voor de andere vervoerders om dit verblijfsverbod te handhaven. Het gezamenlijke belang van de vervoerders bestaat uit het voorkomen van verstoringen in de gedeelde ruimte en het behoud van de orde, rust, veiligheid en goede bedrijfsgang. Indien een persoon met een verblijfsverbod toegang zou blijven houden via een andere vervoerder, zou dit het oorspronkelijke doel van het opgelegde verbod ondermijnen en tot soortgelijke verstoringen kunnen leiden als die reeds eerder hebben plaatsgevonden.
2. de verwerking moet noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van dat belang genoemd in punt .. In het kader van het noodzakelijkheidsvereiste is gepast de gegevens uit te wisselen tussen vervoerders door deze slechts in de boa-apps raadpleegbaar te maken. De boa kan dan bevragen of iemand – als hij de persoon staande houdt – een OV-verbod heeft. Niet aan het noodzakelijkheidsvereiste voldoet de situatie waarin vervoerders lijsten met elkaar uitwisselen van uitgevaardigde OV-verboden.
   - *Reisverbod:* Het is voor de handhaving van het verbod door vervoerder B noodzakelijk voor vervoerder A om gegevens over de reiziger (zoals identificerende gegevens en het tijdvak en het traject of de locatie waarop het verbod betrekking heeft) te verstrekken aan vervoerder B. De gegevensverstrekking dient te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De proportionaliteit moet blijken uit het feit dat niet meer gegevens verstrekt worden dan nodig, waardoor het belang en het doel van vervoerder B in verhouding staat tot de inbreuk voor de betrokken reiziger. Subsidiariteit houdt in dat het doel (het ontzeggen van het gebruik van het openbaar vervoer op een traject) niet om een andere, minder ingrijpende manier te verwezenlijken is.
   - *Verblijfsverbod*: De verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens zijn noodzakelijk om het gezamenlijke belang van de vervoerders te behartigen. De vervoerder die het verblijfsverbod heeft opgelegd, moet de gegevens van de betrokken persoon delen met de andere vervoerders om hen in staat te stellen het verbod gezamenlijk te handhaven. Hierbij dienen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te worden genomen. Proportionaliteit houdt in dat alleen de strikt noodzakelijke gegevens worden gedeeld om het doel te bereiken, zodat de privacy-inbreuk voor de betrokken persoon zo beperkt mogelijk blijft. Subsidiariteit betekent dat het doel (het handhaven van het verblijfsverbod) niet op een minder ingrijpende wijze kan worden bereikt.
3. de rechten van de betrokkene mogen niet zwaarder wegen dan het gerechtvaardigde belang van de vervoerder. Hierbij dienen vervoerders rekening te houden met:

[239] Openbaar Ministerie, *Leidraad voor het opleggen van Reis- en Verblijfsverboden door vervoersmaatschappijen in het openbaar vervoer,* 2020, p. 3. Link: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c54aaa79-e89f-4660-8c74-3522829a52c1/pdf.

[240] Artikel 6, lid 1, sub f, AVG.

[241] Artikel 29 werkgroep, *Opinion 06/2014 on the notion of legitimate interests of the data controller under Article 7 of Directive 95/46/EC, Adopted on 9 April 2014.*

(i) de gevolgen van de gegevensverwerking voor de betrokken persoon;
(ii) de aanvullende waarborgen die zijn getroffen om eventuele negatieve gevolgen voor de betrokken persoon te beperken;
(iii) de ernst van de inmenging in de grondrechten van de betrokken persoon;
(iv) de mate waarin de betrokken persoon kon verwachten dat zijn gegevens voor dit doel zouden worden verwerkt.

Als aan de eerste en tweede voorwaarde wordt voldaan, maar bij de belangenafweging blijkt dat de belangen van betrokkene zwaarder wegen, is sprake van een onrechtmatige verwerking. Als de belangen van vervoerder A en/of B zwaarder wegen, is sprake van een rechtmatige verwerking.

4.4 Direct opleggen OV-verbod aan en het verkrijgen en betrekken van gegevens van politie daartoe

De situatie kan zich voordoen dat de politie een verdachte aanhoudt en meeneemt naar het politiebureau omdat de verdachte in het openbaar vervoer een strafbaar feit heeft begaan waarvoor de boa niet bevoegd is, zoals mishandeling van een ander dan de boa zelf. Het kan dan gaan om mishandeling van bijvoorbeeld een trambestuurder, conducteur of medereiziger. Mishandeling van anderen dan hemzelf valt niet onder het takenpakket van de OV-boa. Hij is hier niet voor bevoegd.[242] De politie houdt de verdachte aan en brengt deze naar de plaats voor verhoor ter voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie of de officier van justitie.[243] De kans bestaat dat de vertegenwoordiger van de vervoerder vóór die tijd nog geen OV-verbod uit heeft kunnen reiken aan de verdachte. De vertegenwoordiger van de vervoerder heeft de identificerende gegevens nodig van de verdachte om een OV-verbod op te leggen. De vertegenwoordiger van de vervoerder verzoekt de politie dan om deze gegevens met de boa te delen.

De politie mag politiegegevens – in dit geval de gegevens van de persoon aan wie een OV-verbod uitgereikt moet worden – verstrekken aan benadeelden van strafbare feiten, voor zover zij deze behoeven om in rechte voor hun belangen op te komen.[244] Voor zover de vervoerder benadeelde is, zoals door financiële schade door verstoring van de dienstregeling of reparaties of schoonmaak van materieel, kan de politie de politiegegevens verstrekken aan de vervoerder. Met deze gegevens kan de vervoerder in rechte voor haar belangen opkomen door het OV-verbod op te leggen.

4.5 Delen van foto's ten behoeve van de briefing en daarmee de handhaving van reis- en verblijfsverboden

Vervoerders geven aan dat boa's kunnen inzien welke personen een verblijfsverbod hebben op een specifiek station en kunnen inzien op welke trajecten reizigers reisverboden hebben. In de boa-app staat geen foto van het gezicht van de persoon met een OV-verbod. Dit bemoeilijkt het herkennen van personen met een OV-verbod. Indien persoon A een verbod heeft, komt de boa hier niet achter totdat persoon A een strafbaar feit begaat en de boa overgaat tot vaststelling van de identiteit van persoon A. Om beter te handhaven op de overtreding van OV-verboden, geven vervoerders aan dat er behoefte is om foto's te delen van personen met een verbod.

Hierna wordt aangenomen dat er een foto van de persoon met een OV-verbod is, dat deze rechtmatig is verkregen door ofwel de politie, ofwel de boa en verwerkt wordt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak, ofwel opsporingstaak van de boa. Dit rapport doet geen uitspraak over de vraag in welke gevallen rechtmatig een foto kan worden verkregen.

Vervoerders geven aan dat het delen van gegevens gewenst is in de volgende situaties:

- in de gevallen waarin de politie het OV-verbod oplegt. Vervoerders hebben de gegevens (waaronder de foto) nodig van de persoon met een OV-verbod, teneinde een overtreding van het OV-verbod op te sporen. De politie stelt politiegegevens ter beschikking aan de boa's voor zover zij deze behoeven voor de vervulling van hun opsporingstaak.[245] Een OV-boa is belast met de opsporing van strafbare feiten genoemd in de Wp2000 en bepaalde andere strafbare feiten.[246] Het overtreden van een reis- of verblijfsverbod is een strafbaar feit genoemd in de Wp2000.[247] De OV-boa's hebben de politiegegevens – waaronder de foto van de persoon met een verbod – nodig voor de vervulling van hun taak, te weten het opsporen van een overtreding van het verbod.

[242] Onderdeel 8b onder Domein IV, Bijlage bij de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.
[243] Artikel 53, lid 2 jo. lid 3, Sv.
[244] Artikel 18 Wpg jo. artikel 4:2, lid 1, onder n, Bpg.
[245] Artikel 46, lid 2, onder a, Wpg.
[246] Bijlage Domein IV Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.
[247] Artikel 98 lid 1 jo. lid 2 jo. lid 4 jo. artikel 101, lid 1, Wp2000.

- De 'brede toegang' tot de gegevens wordt in ieder geval begrensd tot een jaar. Daarna zijn de gegevens nog vier jaar opvraagbaar door zoeken aan de hand van andere politiegegevens.[248]
- In de gevallen waarin de boa een OV-verbod opgelegd heeft en in bezit is van een foto van de persoon met het verbod:
  - de boa stelt een foto van de persoon met het verbod ter beschikking aan de overige boa's van diezelfde vervoerder, teneinde de overige boa's in staat te stellen een overtreding van het OV-verbod op te sporen. OV-boa's stellen politiegegevens ter beschikking aan boa's van dezelfde vervoerder, voor zover zij deze behoeven voor de vervulling van hun opsporingstaak.[249] Het overtreden van het OV-verbod betreft een strafbaar feit.[250] OV-boa's behoeven de politiegegevens voor de vervulling van hun boa-taak, te weten de opsporing van strafbare feiten.
  - In de gevallen waarin de boa een OV-verbod heeft opgelegd en de foto van de persoon met het verbod ter beschikking stelt aan boa's van een andere vervoerder. OV-boa's stellen politiegegevens ter beschikking aan boa's van andere vervoerders onder dezelfde voorwaarden als bij het delen met boa's van hun eigen vervoerder.[251]

4.6 Politiegegevens met betrekking tot de veiligheid van de boa

Vervoerders geven aan dat er behoefte is om boa's te voorzien van politiegegevens over antecedenten, aandachtsvestigingen en gevarenclassificaties, opdat de boa mogelijke risico's kan inschatten bij het staande houden van een verdachte. Op deze manier zou een boa zijn werk beter en veiliger uit kunnen voeren, menen vervoerders. De boa zou mogelijk informatie nodig kunnen hebben over suïcidale personen die een risico vormen bij rijdende treinen, drugsverslaafden met naalden in zakken waardoor fouillering voorzichtiger plaats moet vinden, agressieve personen bij wie de-escalatie van belang is en mensen die vuurwapengevaarlijk zijn.

De politie kan politiegegevens verwerken ten behoeve van haar politietaak, voor zover zij relevant zijn voor het onder de aandacht brengen van personen of zaken met het oog op het uitvoeren van een gevraagde handeling, dan wel met het oog op een juiste bejegening van personen.[252] Deze politiegegevens stelt de politie ter beschikking aan boa's, indien dit nodig is in het kader van de opsporingstaak van de boa.[253]

Het is niet proportioneel om politiegegevens betreffende gevarenclassificaties op voorhand aan de boa ter beschikking te stellen. Het op voorhand ter beschikking stellen van dergelijke informatie is niet noodzakelijk als er nog geen strafbaar feit is gepleegd. Er is dan nog geen sprake van de opsporing van strafbare feiten. Om tegemoet te komen aan de behoefte van vervoerders om boa's te voorzien van relevante politiegegevens, zonder in strijd te handelen met het noodzakelijkheidsvereiste, kan een systeem van gerichte bevraging worden geïmplementeerd. Dit werkt als volgt:

- De boa identificeert een verdachte.
- De boa voert de identificatiegegevens in een beveiligde applicatie in. Een vergelijkbaar voorbeeld is een BRP-bevraging.
- Het systeem controleert vervolgens automatisch of er relevante politiegegevens beschikbaar zijn over de geïdentificeerde persoon.
- Indien er relevante informatie is, verschijnt er een pop-up met beknopte, noodzakelijke gegevens over mogelijke risico's of aandachtspunten.

Deze werkwijze voldoet aan het noodzakelijkheidsvereiste, omdat de boa de politiegegevens alleen opvraagt wanneer er daadwerkelijk sprake is van de opsporing van een strafbaar feit gepleegd door de specifieke verdachte wier politiegegevens door de boa opgezocht worden. Ook wanneer gebruikgemaakt wordt van een bevraging, geldt de voorwaarde dat de bevraging van politiegegevens, zoals gevarenclassificaties, relevant moet zijn voor de juiste bejegening van personen, conform artikel 13, lid 1, sub d, Wpg.

248 Artikel 8, lid 1 en lid 2, Wpg.
249 Artikel 15, lid 1, Wpg.
250 Zie paragraaf 3.19.
251 Artikel 15, lid 1, Wpg.
252 Artikel 13, lid 1, sub d, Wpg.
253 Artikel 15, lid 1 jo. artikel 46 lid 2 onder a Wpg.

5 Geïdentificeerde uitdagingen en aanbevelingen

Uit dit rapport blijken enkele geïdentificeerde uitdagingen. Puntsgewijs worden deze benoemd. Daarna volgen de aanbevelingen die daaruit voortvloeien.

5.1 Geïdentificeerde uitdagingen bij de identiteitsvaststelling

- Zowel de toezichthouder als de OV-boa heeft beperkte bevoegdheden om de identiteit van een reiziger vast te stellen indien deze zonder geldig vervoerbewijs gebruikmaakt van het OV en in andere gevallen waarin de toezichthouder en de OV-boa wél de bevoegdheid hebben om op te treden tegen de gedragingen.
- De toezichthouder heeft geen toegang tot de BRP. In de gevallen waarin de verdachte geen WID kan tonen, is de toezichthouder genoodzaakt de hulp van de boa in te schakelen teneinde toch de identiteit van verdachte vast te stellen. *Zie paragraaf 3.7 en 3.9.*
- De boa heeft geen toegang tot de SKDB, het Vreemdelingenregister en het Rijbewijzenregister teneinde de identiteit van de reiziger vast te stellen. *Zie paragraaf 3.10 tot en met 3.12.*
- De boa heeft wél toegang tot de BRP, maar in de BRP staat geen pasfoto. De boa weet niet of de reiziger zijn eigen gegevens verstrekt aan de boa. Een betrouwbare manier om iemands identiteit vast te stellen is dit derhalve niet. *Zie paragraaf 3.7 en 3.8.*
- Indien een reiziger de UvB niet binnen de termijn betaalt, biedt de OV-boa een proces-verbaal aan bij het CJIB. Indien de OV-boa de identiteit van een reiziger niet heeft kunnen vaststellen met een WID, komt het voor dat de OV-boa de BRP heeft bevraagt ter vaststelling van de identiteit (de OV-boa is niet bevoegd andere databanken te bevragen). Het OM en het CJIB accepteren dat de boa in de praktijk de identiteit van de reiziger vaststelt door drie identificerende vragen te stellen, welke de reiziger overeenkomstig de gegevens in de BRP dient te beantwoorden. Alhoewel een dergelijke versoepelde werkwijze voordelig lijkt voor vervoerders, wijzen wij erop dat deze in de praktijk gebruikte werkwijze voor identiteitsvaststelling niet strookt met de wettelijke verplichtingen uit het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de identificatieplicht. *Zie paragraaf 3.7.*
- Alternatieve manieren om de identiteit vast te stellen, zoals met bibliotheekpassen, voldoen ook niet aan de vereisten om een persoon te identificeren zoals bedoeld in het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de identificatieplicht. *Zie paragraaf 2.1, stap 13 en verder.*
- Als gevolg van het gebrek aan mogelijkheden van de toezichthouder en OV-boa om de identiteit van een persoon vast te stellen op een manier die voldoet aan de wettelijke vereisten, schakelen zij de hulp van de politie in. Dit betekent dat toezichthouders en OV-boa's niet in staat zijn zelfstandig hun taak uit te voeren. Zij zijn in die gevallen afhankelijk van de hulp van de politie. *Zie paragraaf 2.1.1, stap 13 en verder en paragraaf 2.1.2, stap 13 en verder.*
- Er zijn verschillende opvattingen ten aanzien van de vraag of de bovengenoemde hulp van de politie bij de identiteitsvaststelling van een verdachte onderdeel is van de het begrip 'politietaak' als bedoeld in de Politiewet 2012. Terbeschikkingstelling van gegevens door de boa aan de politie (op straat of aan het RTIC), zoeken in politiesystemen door politie en het ter beschikking stellen van gegevens over de identiteit door politie aan de boa is slechts mogelijk voor zover de politie deze gegevens verwerkt in het kader van de uitvoering van de 'politietaak'. Als de hulp van de politie bij het vaststellen van de identiteit van de verdachte niet valt onder de politietaak, kan de identiteit van de verdachte niet vastgesteld worden met behulp van deze gegevensuitwisseling. Dat staat nog los van onze constatering dat ook deze werkwijze van identiteitsvaststelling niet voldoet aan de vereist van het Wetboek van Strafvordering (zie ook op dit punt hiervoor). *Zie paragraaf 3.10 tot en met 3.12.*

5.2 Geïdentificeerde uitdagingen bij de gegevensuitwisseling

- In het kader van de persoonsgerichte aanpak is de verstrekking van politiegegevens door de boa aan de burgemeester niet altijd noodzakelijk, daar er niet altijd sprake is van een (dreigende) verstoring van de openbare orde. Dit dient per geval onderzocht te worden. *Zie paragraaf 4.1.*
- Wanneer vervoerders samen een dossier opbouwen van een reiziger teneinde een reis- of verblijfsverbod op te leggen, kan de situatie zich voordoen waarbij vervoerder A benadeelde is van een strafbaar feit en de boa van deze vervoerder het strafbare feit opspoort. In een dergelijk geval kan de boa slechts in samenspraak met de officier van justitie besluiten om politiegegevens die zij hebben verzameld te verstrekken aan de toezichthouder van vervoerder B. *Zie paragraaf 4.3.*
- Wanneer vervoerders samen een dossier opbouwen van een reiziger teneinde een reis- of verblijfsverbod op te leggen, kan de situatie zich voordoen dat een toezichthouder van vervoerder A een strafbaar feit afhandelt en de persoonsgegevens van de verdachte verstrekt aan de toezichthouder van vervoerder B op de grondslag 'gerechtvaardigd belang'. In beginsel moet een afweging van belangen per geval gemaakt worden, of althans dienen concrete handvatten voor een belangenafweging in beleid vastgesteld te zijn. *Zie paragraaf 4.3.*

- Bij de verstrekking door een toezichthouder van vervoerder A aan vervoerder B in het kader van het civiele belang van vervoerders overtreding van OV-verboden te kunnen constateren, dient per situatie een belangenafweging gemaakt te worden tussen de belangen van de vervoerders en die van betrokkene. *Zie paragraaf 4.4.*

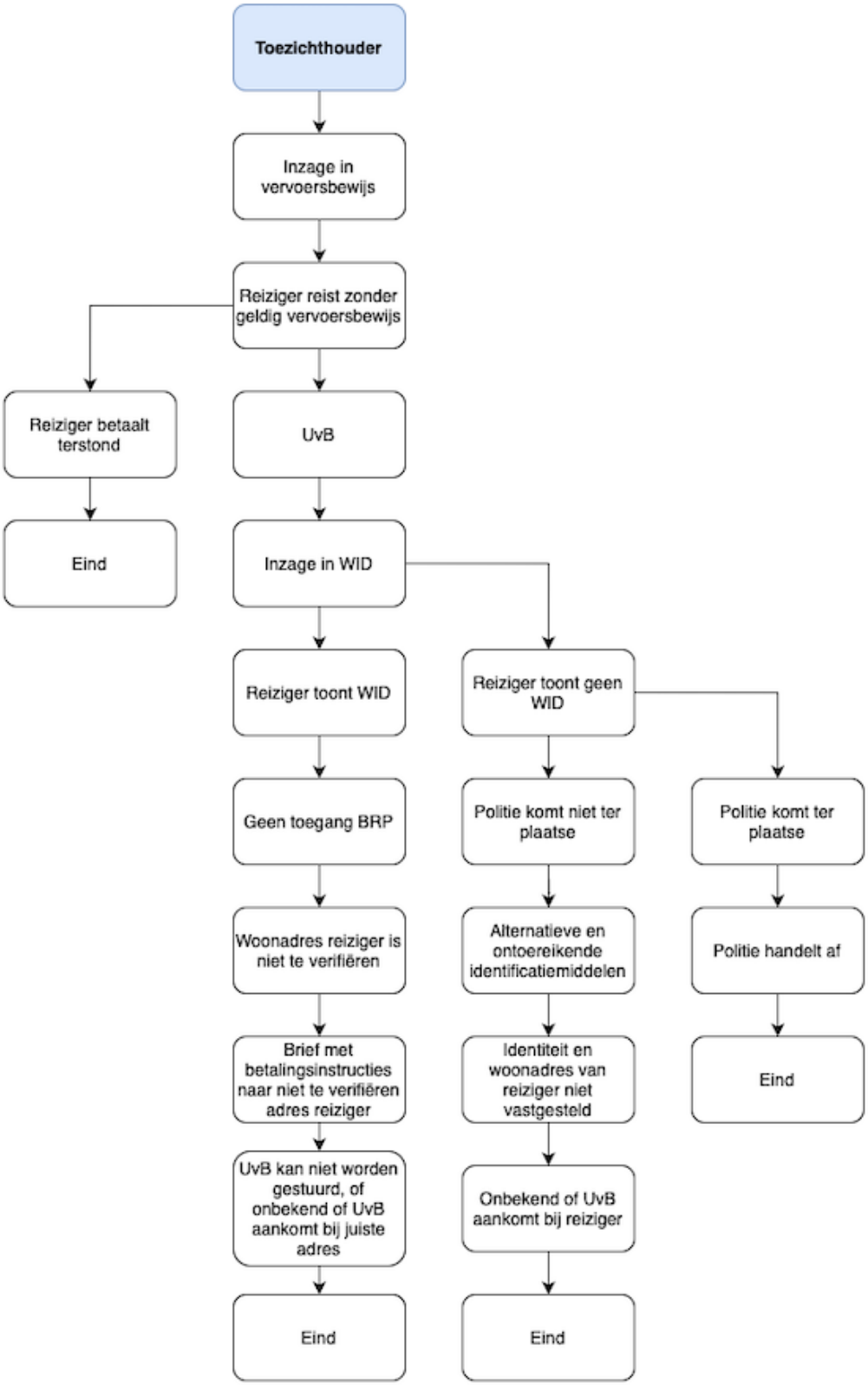
5.3 Aanbevelingen

- *Definieer de reikwijdte van de politietaak bij samenwerking tussen OV-boa's en de politie*:
  Wij constateerden dat er (ten minste) drie zienswijzen zijn ten aanzien van de juridische kwalificatie van de medewerking van de politie bij het identificeren van een verdachte door een boa. De eerste zienswijze stelt dat de politie niet de politietaak uitvoert, omdat zij slechts de boa ondersteunt en niet zelf direct met opsporing bezig is, hetgeen zou betekenen dat het ter beschikking stellen van politiegegevens tussen de boa en de politie (ter identificatie van de verdachte) op dat moment onrechtmatig is. De tweede zienswijze stelt dat de politie wel degelijk de politietaak uitvoert, omdat zij bijdraagt aan de handhaving van de rechtsorde door samen te werken met de boa en eigen onderzoek te verrichten. Ten slotte stelt de derde zienswijze dat de politie zelfstandig het strafbare feit van het niet tonen van een identiteitsbewijs dient op te sporen, waarna zij de verzamelde identificerende gegevens aan de boa ter beschikking kan stellen om deze te helpen bij zijn opsporingstaak. Duidelijkheid op dit punt kan ook volgen uit nog tot stand te komen jurisprudentie.

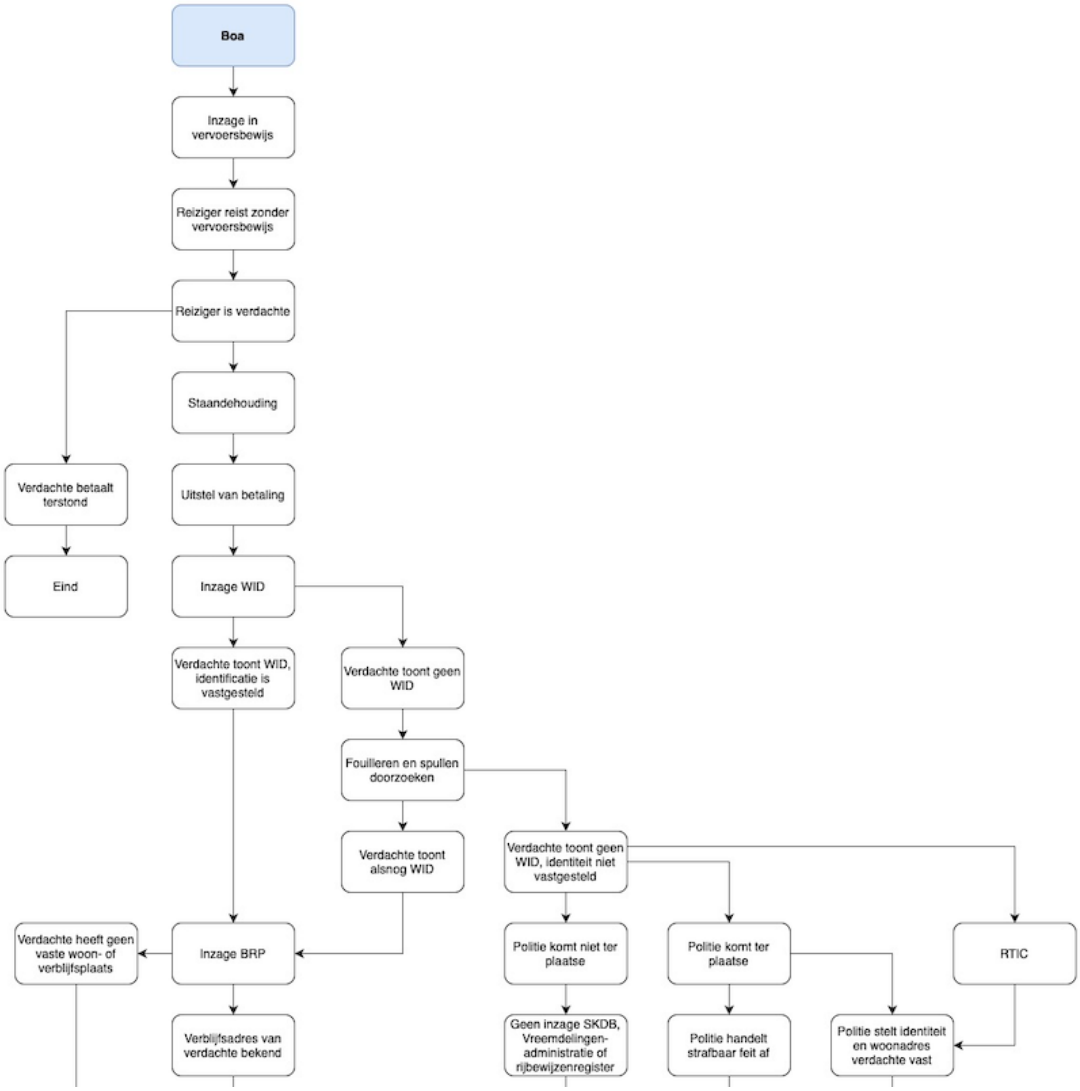
- *Herziening van bevoegdheden toezichthouders:* Indien de toezichthouder niet in staat is om de identiteit van de reiziger vast te stellen, doordat de reiziger reist zonder identiteitsbewijs en de politie niet ter plaatse kan komen, dan schrijft de toezichthouder de UvB uit met de tot dan toe verzamelde gegevens, ondanks het feit dat de identiteit van de reiziger niet op de voorgeschreven wijze is vastgesteld. Door onzekerheid over de identiteit en het opgegeven adres kan het zijn dat de verschuldigde betaling niet geïnd kan worden door de vervoerder. De vervoerder loopt hierdoor inkomsten mis. Aanvullende bevoegdheden zijn nodig voor toezichthouders, zodat zij meer autonomie krijgen in het vaststellen van de identiteit. Dit kan bijvoorbeeld door hen toegang te geven tot de BRP.
- *Herziening van bevoegdheden OV-boa's*: Er dient een herziening plaats te vinden van de wettelijke bevoegdheden van OV-boa's, zodat zij meer autonomie krijgen in het vaststellen van de identiteit van een persoon. Dit kan door hen toegang te geven tot de relevante databanken, zoals de Strafrechtsketendatabank, het Rijbewijzenregister en de Vreemdelingenadministratie.
- *Herziening van het Wetboek van Strafvordering*: Artikel 55c van het Wetboek van Strafvordering stelt dat, indien twijfel bestaat over de identiteit van de verdachte, de politie de verdachte aanhoudt teneinde de identiteit van de verdachte vast te stellen op het politiebureau door foto's en vingerafdrukken van de verdachte te nemen. De wet voorziet OV-boa's niet met een minder ingrijpend alternatief om de identiteit van de verdachte vast te stellen, bijvoorbeeld door raadpleging van databases zoals de Strafrechtsketendatabank. Een dergelijke mogelijkheid zou overwogen moeten worden in artikel 55c van het Wetboek van Strafvordering, opdat verdachten die zich schuldig maken aan een relatief 'licht' strafbaar feit (zoals zonder geldig vervoerbewijs gebruikmaken van het OV) niet meegenomen hoeven te worden naar het bureau en de vaststelling van de identiteit ter plaatse door de boa (zonder tussenkomst van politie) rechtmatig vastgesteld kan worden.
- *De rol van de toezichthouder en de OV-boa bij het opleggen van een reis- en verblijfsverbod:* De wettekst van de Wet Personenvervoer 2000 en de Memorie van Toelichting bij de Wet Personenvervoer 2000 congrueren niet met de jurisprudentie van het CBb en de tekst van de Regeling domeinlijsten. Volgens de Wp2000 kunnen de ambtenaren en personen (waaronder de OV-boa's) genoemd in artikel 87 en 89 Wp2000 een reis- en verblijfsverbod opleggen. Het CBb kwalificeert deze handeling als een privaatrechtelijk instrument. De bevoegdheid het verbod op te leggen is derhalve wel geattribueerd aan genoemde personen, waaronder boa's, maar het betreft geen onderdeel van de opsporingstaak van de boa. De Wet politiegegevens kan derhalve niet van (overeenkomstige) toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de oplegging van een reis- en verblijfsverbod. Wij constateren dat dit leidt tot onduidelijkheid over de juiste toepassing van de AVG en Wpg, hetgeen ertoe kan leiden dat OV-boa's en vervoerders er ten onrechte van uitgaan dat politiegegevens in het kader van de (toekomstige) oplegging van een reis- of verblijfsverbod tussen politie en OV-boa's ter beschikking gesteld kunnen worden (van belang is hier dat 'ter beschikking stellen' in de zin van de Wpg in beginsel een zeer ruime vorm van delen van gegevens betreft). Indien de wetgever heeft bedoeld de oplegging van een reis- of verblijfsverbod onderdeel te maken van de opsporingstaak van een OV-boa, dan dient deze verduidelijking er te komen, waarmee de mogelijkheden om gegevens uit te wisselen tussen boa's en tussen politie en boa's met het oog op de oplegging van een OV-verbod ruimer worden.
- *Richtlijnen van het OM voor opleggen privaatrechtelijke maatregelen van vervoerders:* Het CBb heeft bepaald dat reis- of verblijfsverboden gebaseerd op de Wp2000 privaatrechtelijk van aard zijn. Het Openbaar Ministerie (OM) heeft een leidraad opgesteld voor vervoerders waarin wordt aangegeven voor welke strafbare feiten deze verboden kunnen worden opgelegd en onder welke voorwaarden.

Deze leidraad werd opgesteld voordat het CBb de verboden als privaatrechtelijk bestempelde, wat leidt tot de situatie waarin het OM richtlijnen opstelt voor het opleggen van het OV-verbod als privaatrechtelijke maatregel door vervoerders. Duidelijkheid dient verschaft te worden over de juridische status van deze leidraad.

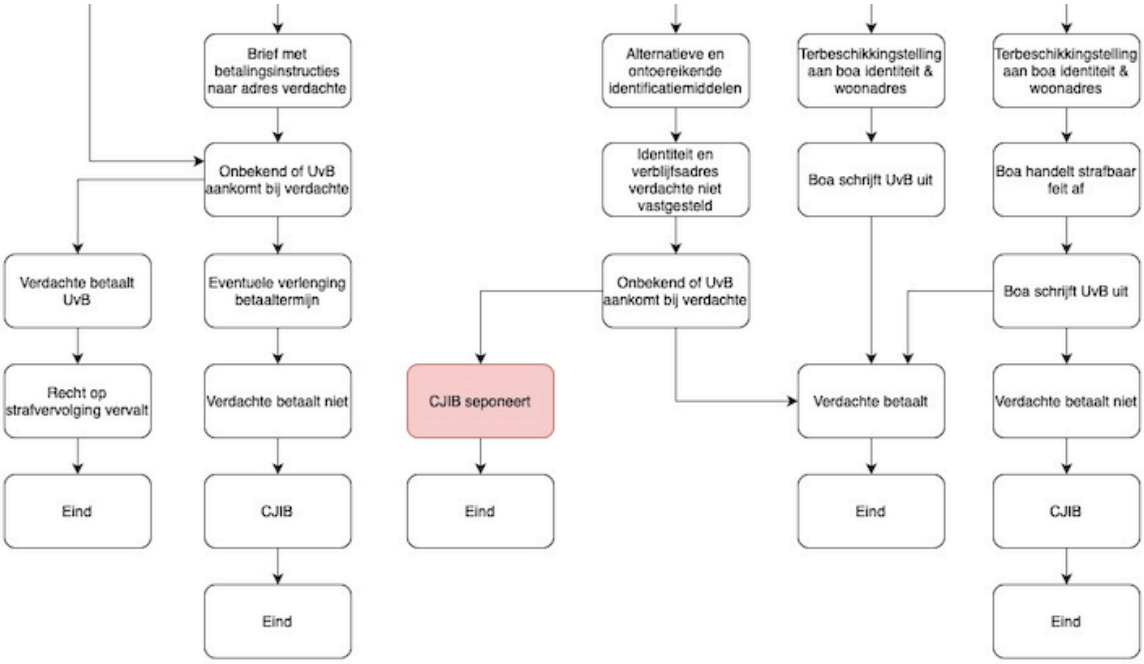
Bijlage 1. Schema: geven UvB door toezichthouder



Bijlage 2. Schema: geven UvB door OV-boa



Zie volgende pagina voor het vervolg van dit stroomschema.


Brief met betalingsinstructies naar adres verdachte
Onbekend of UvB aankomt bij verdachte
Verdachte betaalt UvB
Recht op strafvervolging vervalt
Eind
Eventuele verlenging betaaltermijn
Verdachte betaalt niet
CJIB
Eind
Alternatieve en ontoereikende identificatiemiddelen
Identiteit en verblijfsadres verdachte niet vastgesteld
Onbekend of UvB aankomt bij verdachte
CJIB seponeert
Eind
Terbeschikkingstelling aan boa identiteit & woonadres
Boa schrijft UvB uit
Verdachte betaalt
Eind
Terbeschikkingstelling aan boa identiteit & woonadres
Boa handelt strafbaar feit af
Boa schrijft UvB uit
Verdachte betaalt niet
CJIB
Eind