

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de structurele invoering van de mogelijkheid van digitale aanvraag van rijbewijzen (Wet digitale aanvraag rijbewijzen)

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is dat de Wegenverkeerswet 1994 wordt gewijzigd in verband met de structurele invoering van de mogelijkheid tot het elektronisch aanvragen van rijbewijzen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wegenverkeerswet 1994 wordt als volgt gewijzigd.

A

Artikel 1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel zb door een puntkomma worden de volgende begripsbepalingen toegevoegd, luidende:

- zc. authenticatie: elektronisch proces voor de verificatie van de identiteit van een natuurlijke persoon of van de oorsprong en integriteit van gegevens;
- zd. erkende fotograaf: de krachtens artikel 4a^{ud} door de Dienst Wegverkeer erkende natuurlijke persoon of rechtspersoon;
- ze. fotocontrole: de vaststelling door de Dienst Wegverkeer of de aan hem gezonden pasfoto van de aanvrager voldoende overeenkomt met de in het rijbewijzenregister beschikbare pasfoto van het laatst afgegeven rijbewijs, uniek is ten opzichte van andere foto's in het register en niet gemanipuleerd is.

B

In artikel 4b, eerste lid, wordt na onderdeel g1 een onderdeel ingevoegd, luidende:

g2. het vaststellen en vastleggen van manipulatie van foto's ten behoeve van het verkrijgen van een rijbewijs en het melden hiervan aan de bevoegde autoriteiten;

C

In artikel 4aud, eerste lid, wordt na "registratie van gegevens in het kentekenregister" ingevoegd "of het rijbewijsregister".

D

Artikel 111 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het derde tot en met zevende lid tot vierde tot en met negende lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:
 3. In afwijking van het tweede lid, eerste volzin, geschiedt de identificatie van de aanvrager bij de indiening van een elektronische aanvraag van een rijbewijs door middel van authenticatie overeenkomstig de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels. De uitreiking van een rijbewijs vindt plaats na identificatie van de aanvrager met een op naam gesteld identiteitsbewijs als bedoeld in bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet op de identificatieplicht.
2. In het vierde lid (nieuw), wordt na "artikel 8, onder a tot en met d en l van die wet" ingevoegd "dan wel indien hij tijdelijke bescherming geniet op grond van de richtlijn tijdelijke bescherming als bedoeld in artikel 1 van die wet".
3. Het zesde lid (nieuw) komt te luiden:
 6. In de gevallen waarin de aanvraag van het rijbewijs overeenkomstig artikel 113, eerste lid, wordt ingediend bij de burgemeester, wordt het in het eerste lid, aanhef bedoelde tarief vastgesteld bij plaatselijke verordening. Indien het rijbewijs overeenkomstig artikel 116 wordt afgegeven door de burgemeester, wordt het tarief eveneens vastgesteld bij plaatselijke verordening.
4. Het zevende lid (nieuw) komt te luiden:
 7. In afwijking van het zesde lid, wordt, indien het een aanvraag betreft als bedoeld in het derde lid dan wel in de overige gevallen, het tarief vastgesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Dit bedrag kan worden gewijzigd voor zover de consumentenprijsindex daartoe aanleiding geeft.

E

Artikel 113 wordt als volgt gewijzigd.

1. In het derde lid, wordt 'over te leggen' vervangen door 'te verstrekken'.
2. Onder vernummering van het vierde lid tot vijfde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:
 4. In afwijking van het derde lid, vergewist degene die een aanvraag als bedoeld in artikel 111, derde lid, in ontvangst neemt zich ervan dat de verstrekte bescheiden aan de daaraan gestelde eisen voldoen en dat ook 2

overigens aan de met betrekking tot de aanvraag gestelde voorwaarden wordt voldaan.

F

Artikel 121 komt te luiden:

1. De hoogte van de tarieven, bedoeld in artikel 4b, eerste lid, onderdeel n, wordt gerelateerd aan de met de uitoefening van de taak gemoeide kosten.
2. Het tarief voor rijbewijzen, omvat een door de Dienst Wegverkeer vastgesteld bedrag dat strekt ter dekking van de door de Dienst Wegverkeer gemaakte kosten voor:
 - a. de aanvraag, productie en aflevering van rijbewijzen en het publieke identificatiemiddel, bedoeld in artikel 5, vierde lid, van de Wet digitale overheid;
 - b. het attenderen van de houders van een rijbewijs op het verloop van de geldigheidsduur;
 - c. het beheer en de instandhouding van het rijbewijzenregister;
 - d. het verstrekken van gegevens uit dat register aan de in artikel 127, eerste lid, bedoelde autoriteiten;
 - e. het ongeldig verklaren van rijbewijzen;
 - f. de afgifte van rijbewijzen, waarvoor de aanvraag bij de burgemeester is ingediend;
 - g. de kosten die verband houden met het registreren van een getuigschrift als bedoeld in artikel 151c, eerste lid;
 - h. het vaststellen en vastleggen van manipulatie van foto's ten behoeve van het verkrijgen van een rijbewijs;
 - i. erkenning van en toezicht op een erkende fotograaf;
 - j. overige kosten, anders dan onder a tot en met i, verband houdend met aanvragen van rijbewijzen.
3. De Dienst Wegverkeer is aan gemeenten een bedrag verschuldigd ten behoeve van de kosten van de afgifte van het rijbewijs waarvoor de aanvraag elektronisch bij de Dienst Wegverkeer is ingediend.
4. De gemeenten zijn ter zake van de afgifte van rijbewijzen door de burgemeester en de afgifte van rijbewijzen door de Dienst Wegverkeer, waarvoor de aanvraag bij de burgemeester is ingediend, een door de Dienst Wegverkeer vastgestelde vergoeding aan de Dienst Wegverkeer verschuldigd terzake van de kosten, bedoeld in het tweede lid.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels vastgesteld met betrekking tot de wijze van afdracht van de vergoeding.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL III

Deze wet wordt aangehaald als: Wet digitale aanvraag rijbewijzen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel bevat voorschriften inzake het op elektronische wijze aanvragen van rijbewijzen.

In 2017 heeft de regering de juridische basis voor een pilot met het elektronisch aanvragen van rijbewijzen bij Algemene Maatregel van Bestuur vastgesteld¹. In 2018 is een experiment gestart om het langs elektronische weg aanvragen van rijbewijzen te beproeven. De proef regelt dat burgers in bij ministeriële regeling aangewezen experimentgemeenten hun rijbewijs elektronisch kunnen verlengen of vervangen. Een eerste aanvraag kan niet elektronisch worden gedaan. Hieronder in 2.1.2 wordt daar verder op ingegaan. Het experiment heeft een looptijd van zes jaar, tot eind september 2024 en is reeds geëvalueerd. Op 12 maart 2021 heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de Tweede Kamer geïnformeerd hierover². Uit deze evaluatie is gebleken dat het elektronisch aanvragen wordt gewaardeerd door de gebruikers, zowel de burgers als de fotografen, gemeenten en de Dienst Wegverkeer (hierna: RDW). Burgers waarderen de snelheid en het feit dat de elektronische aanvraag op elk gewenst moment kan.

Daarnaast is geconstateerd dat het elektronische aanvraagproces foutbestendiger is op bepaalde onderdelen, zoals de inzet van erkende fotografen en uitvoering van controle met kwaliteitsmetingssoftware, dan het reguliere aanvraagproces. Hierdoor worden fouten, zoals foto's die niet voldoen aan de normen, eerder en beter in het proces opgespoord. Voordeel van het elektronisch aanvragen is ook dat het een verbeterde digitale foto op het rijbewijs en in het rijbewijzenregister oplevert, waarmee het proces van identiteitsvaststelling in zijn algemeenheid wordt verbeterd. Met de conclusie dat het experiment geslaagd is, wordt voorgesteld de elektronische aanvraag voor de verlenging of vervanging van het rijbewijs landelijk mogelijk te maken. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd deze toezegging na te komen. Zoals al eerder is opgemerkt, wordt hieronder in 2.1.2 ingegaan op de eerste aanvraag van een rijbewijs.

Tevens bevat dit voorstel een wijziging van de Wet van 10 mei 2023 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de modernisering van het erkenningstelsel, het verbeteren van de handhaafbaarheid en enkele andere wijzigingen van technische aard (hierna: MERK)³. MERK regelt de modernisering van de bevoegdheid van de RDW om bedrijven of personen te erkennen die als gevolg daarvan bevoegd zijn bepaalde publieke taken uit te voeren. Voor de RDW wordt door deze wijziging de bevoegdheid opgenomen om fotografen te erkennen die handtekeningen en digitale foto's kunnen aanleveren bij de RDW inzake de elektronische aanvraag van rijbewijzen.

¹ Besluit van 14 september 2018, houdende tijdelijke regels ten behoeve van een experiment met de elektronische aanvraag van rijbewijzen (Staatsblad 2018, 329).

² Kamerstukken II 2020/21, 29398, nr. 906.

³ Staatsblad 2023, 195.

Gelet op artikel 6 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zal dit wetsvoorstel mede ondertekend worden door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

2. Het proces

2.1 Aanleiding elektronische aanvraag rijbewijzen

2.1.1 Huidige praktijk aanvragen rijbewijzen

Momenteel is het op grond van de Wegenverkeerswet 1994 geregeld dat een rijbewijs fysiek aangevraagd moet worden bij een gemeentebalie. Bij het huidige aanvraagproces gaat een burger met een pasfoto naar de gemeente, waar de identificatie plaatsvindt en een aanvraagformulier voor de aanvraag van een rijbewijs wordt ingevuld. De pasfoto wordt op het aanvraagformulier geplaatst en de aanvrager plaatst zijn handtekening op het aanvraagformulier. In de backoffice van de gemeente wordt het aanvraagformulier met de handtekening en de pasfoto gescand en via specifieke software naar de RDW gestuurd. Bij de RDW wordt de foto steekproefsgewijs vergeleken met een eerdere foto van de aanvrager die opgeslagen is in het rijbewijzenregister. De RDW registreert het rijbewijs in het rijbewijzenregister en personaliseert het rijbewijs. Het rijbewijs wordt daarna naar de gemeente gebracht met beveiligd transport, waarna de aanvrager het rijbewijs bij de gemeente kan ophalen. De gemeente registreert in het rijbewijzenregister dat het rijbewijs, na een identificatie, is uitgereikt. Het eventueel eerder afgegeven rijbewijs verliest op dat moment zijn geldigheid. De identificatie ter plekke is volledig afhankelijk van ambtenaren van de afdeling burgerzaken bij de gemeente. Wel geeft de RDW bij controle van de pasfoto een signaal af aan de gemeente als de aangeleverde foto niet overeenkomt met de foto die reeds in het rijbewijzenregister is opgenomen. Dit wordt gedaan voordat het rijbewijs wordt gemaakt.

2.1.2 Modernisering rijbewijsprocessen

Met dit voorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet wordt het mogelijk om de aanvraag voor een vervanging of een verlenging van een rijbewijs elektronisch in te dienen. Ook wordt de eerste aanvraag van een rijbewijs met een digitaal vastgelegde foto en handtekening aan de balie van het gemeentehuis mogelijk. In paragraaf 3.2 wordt hier verder op in gegaan. Het doel hiervan is het vereenvoudigen en verbeteren van de aanvraagprocedure voor verlenging en vervanging van het rijbewijs voor burgers. Bij een elektronische aanvraag hoeft een burger namelijk maar één keer naar een gemeentebalie. Uit de evaluatie van de pilot naar het elektronisch aanvragen komt naar voren dat burgers dit als prettig(er) ervaren omdat het tijd en geld scheelt om naar het gemeentehuis te gaan. Bovendien kan de burger zelf bepalen wanneer hij een aanvraag indient en hoeft hij geen afspraak binnen de openingstijden van het gemeentehuis te maken. De eerste aanvraag van een rijbewijs zal bij het gemeentehuis plaatsvinden in verband met de eerste identificatie en registratie van de aanvrager in het rijbewijzenregister. Er bevindt zich immers op dat moment nog geen foto van de aanvrager in het rijbewijzenregister waarmee RDW de aanvraag kan vergelijken.

Zoals in de inleiding al is aangegeven loopt er tot eind september 2024 een pilot naar het elektronisch aanvragen van rijbewijzen. Deze pilot is zeer succesvol gebleken en is uitgebreid naar heel Nederland. Uit het evaluatierapport blijkt dat gemeenten, fotografen, burgers en de RDW hier allemaal de meerwaarde van inzien. Daarom wordt voorgesteld om, met inachtneming van de verbeterpunten die uit het rapport blijken, het elektronisch aanvragen definitief wettelijk en landelijk in te voeren.

2.1.3 Het elektronisch aanvragen in de context van bredere ontwikkelingen 5

De invoering van het elektronisch aanvragen past bij een bredere ontwikkeling naar de modernisering van afgifteprocessen voor rijbewijzen (en andere identificatiemiddelen). Zo wordt bijvoorbeeld gewerkt aan het met DigiD aangeven van het verlies, diefstal of vermoeden van fraude van een rijbewijs. Hiertoe is de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het laten vervallen van de verplichting een proces-verbaal van aangifte bij de politie op te maken in geval van diefstal of vermissing van het rijbewijs al gepubliceerd⁴. De verwachting is dat deze wet in 2025 in werking zal treden.

Een andere belangrijke ontwikkeling in relatie tot het digitaal aanvragen van rijbewijzen is Live enrollment. Live enrollment is het ter plaatse, aan de balie, afnemen van biometrische gegevens (gezichtsofname, vingerafdrukken en handtekening) van de aanvrager. In de Kamerbrief over Onderzoeken innovaties dienstverlening paspoorten van 9 oktober 2020⁵ en in de brief van 8 juli 2022⁶ is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van live enrollment. Het door het Ministerie van BZK eind 2021 opgezette project Modernisering Afname Biometrie (MAB) heeft als hoofddoel de geprinte pasfoto uit te faseren. Een ter plekke gemaakte gezichtsofname verkleint de kans op het onjuist koppelen van een afbeelding aan een persoon, voorkomt de manipulatie van foto's in het aanvraagproces en verhoogt de kwaliteit van de afbeelding.

Uit de Kamerbrief van 8 juli 2022 volgt dat de verwachting is dat het maken van een gezichtsofname aan de gemeentebalie de komende jaren (geleidelijk) eerst op vrijwillige basis en vervolgens als wettelijke verplichting wordt ingevoerd.

Belangrijk verschil in aanvraagproces tussen rijbewijzen en andere documenten zoals ID-kaarten en paspoorten is dat bij ID-kaarten en paspoorten ook een vingerafdruk nodig is. Voor het rijbewijs is daarom het elektronisch aanvragen –ook na eventuele invoering van live enrollment– nog steeds van meerwaarde voor burgers omdat de voordelen die hieronder staan beschreven voor een belangrijk deel nog steeds van toepassing zijn, een burger hoeft namelijk alleen maar naar de fotograaf en daarna wordt, via een beveiligde verbinding, het rijbewijs aangevraagd.

2.1.4 Voordelen elektronische aanvraag rijbewijzen

De belangrijkste redenen om het elektronisch aanvragen van rijbewijzen nu wettelijk en landelijk in te voeren zijn allereerst dat het aanvraagproces voor burgers toegankelijker wordt. De aanvraag kan meer plaats- en tijdsafhankelijk plaatsvinden, omdat men niet gebonden is aan de openingstijden van gemeentebalies, waar vaak alleen op afspraak een aanvraag kan worden ingediend. De aanvrager hoeft voor het doen van een aanvraag daarnaast niet in de eigen gemeente aanwezig te zijn.

Ten tweede beoogt dit systeem fraude bij de verstrekking van een rijbewijs vaker te voorkomen, omdat én aan de balie én geautomatiseerd fotovergelijking wordt gedaan en omdat bij de elektronische aanvraag van het rijbewijs gebruik wordt gemaakt van het overheidsmiddel DigiD met betrouwbaarheidsniveau substantieel/hoog met ID-check. Bij het afhalen van het rijbewijs bij de gemeentebalie wordt, net als bij de reguliere aanvraag, de identiteit van de persoon die het rijbewijs afhaalt, vastgesteld en vergeleken met de gegevens op het rijbewijs.

Bij de geautomatiseerde fotovergelijking wordt gekeken of de persoon op de pasfoto overeenkomt met de persoon op de foto van het te vernieuwen rijbewijs. Voordat deze vergelijking plaats vindt en zelfs voordat de aanvraag kan plaatsvinden is vastgesteld dat de foto aan de voorwaarden voldoet voor een identiteitsdocument. Deze liggen vast

⁴ Staatsblad 2021, 262.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 25764, nr. 129.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 25764, nr. 137.

in een fotomatrix, gebaseerd op de ICAO normen⁷. Bij deze normen moet men onder meer denken aan het formaat van de foto, of de foto recht van voren is genomen, scherp, met voldoende contrast en gedetailleerd is. Van belang is ook dat de foto niet bewerkt mag zijn.

Door de foto's elektronisch aan te leveren, zijn de foto's die opgenomen worden in het centraal rijbewijsregister en op het rijbewijs van een hogere kwaliteit. Dit kwaliteitsverschil is te verklaren doordat de foto's bij de fysieke aanvragen aan de gemeentebalie eerst door de fotograaf worden afgedrukt, in de backoffice van de gemeente worden deze vervolgens gescand en naar RDW gestuurd. Deze handelingen hebben invloed op de kwaliteit van de foto. De hogere kwaliteit van de digitale foto's leidt dan ook tot een betere identiteitscontrole door gemeente, RDW en handhavende instanties.

Tot slot zorgt het elektronisch aanvragen voor een eenvoudiger en efficiënter proces bij de gemeenten en de RDW. De RDW krijgt de foto's rechtstreeks toegestuurd en is niet meer afhankelijk van een gescande versie via de gemeente. Daarmee zijn minder handelingen bij de gemeente nodig en is het proces minder foutgevoelig.

2.1.5 Experiment

Bovengenoemde voordelen waren aanleiding om een experiment te starten tot het elektronisch kunnen aanvragen van rijbewijzen, samen met gemeenten (vertegenwoordigd door de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)). Omdat hier in Nederland nog geen ervaring mee was, is besloten om eerst een pilot te starten met een beperkt aantal gemeenten. Zoals hierboven reeds is aangegeven is het experiment in 2018 gestart. In het experiment is geregeld dat burgers in bij ministeriële regeling aangewezen experimentgemeenten hun rijbewijs elektronisch kunnen verlengen of vervangen. In de loop van het experiment en mede door het uitbreken van COVID-19 zijn alle gemeenten van Nederland uitgenodigd om het elektronisch aanvragen van rijbewijzen mogelijk te maken.

In het experiment werd het mogelijk om een rijbewijsaanvraag elektronisch in te dienen als er al eerder een Nederlands rijbewijs was afgegeven aan de aanvrager, met uitzondering van een aanvraag in verband met vermissing of diefstal van het rijbewijs. Het ging hierbij dus om vernieuwingen, categorie uitbreidingen en herafgiften na ongeldigheid. De identiteit van deze aanvragers is in het kader van de afgifte van een eerder rijbewijs al vastgesteld en dus is de foto van deze aanvragers reeds opgenomen in het rijbewijsregister. Dit is een vereiste om de elektronisch ingediende foto te kunnen vergelijken met de eerder ingediende foto.

Deze aanvragen zijn qua aantallen de meest voorkomende. Hiermee komt het overgrote gedeelte van de aanvragen in aanmerking om elektronisch te worden ingediend.

In het experiment zijn al eisen gesteld aan de fotograaf en de authenticatie van de aanvrager. Zo diende gebruik te worden gemaakt van een authenticatiemiddel dat tenminste voldeed aan betrouwbaarheidsniveau «substantieel» zoals dat in de eIDAS-verordening⁸ is weergegeven.

⁷ Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (Engels: International Civil Aviation Organization)

⁸ Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG (PbEU 2014 L 257).

2.1.6 Resultaten experiment

De gemeenten die hebben deelgenomen aan de proef geven over het algemeen aan dat zij tevreden zijn over het proces en dat zij ook merken dat de gebruikers er tevreden over zijn. Gedurende het experiment zijn steeds meer gemeenten onder de experimenteerregeling gaan vallen. Uit de evaluatie blijkt ook dat veel gemeenten vragen om een voortzetting en verdere uitrol van het elektronisch aanvragen van rijbewijzen. Zij zien graag dat het experiment wordt voortgezet. Ook de RDW is voorstander van voortzetting door middel van een wetswijziging.

Binnen het proces is, zoals hierboven al benoemd, veel aandacht voor de fraudebestendigheid. Tijdens de pilot is gebleken dat het proces veilig is en door middel van ondersteuning door RDW aan de gemeenten het proces nog verder verbeterd is. Door de uitgevoerde controles zijn onjuiste en verdachte situaties opgemerkt die anders buiten beeld waren gebleven. Bij de afgifte wordt de foto nog steeds gecontroleerd aan een fysieke balie waardoor ook dat controle-element gewaarborgd blijft.

Uit het onderzoek blijkt verder dat gemeenten voor het elektronisch aanvragen van rijbewijzen minder taken hoeven uit te voeren, terwijl de RDW meer taken moet uitvoeren. Bij voortzetting zal een nieuwe verdeelsleutel opgesteld moeten worden met betrekking tot de ontvangen leges, waarin de partijen worden vergoed naar de uitgevoerde werkzaamheden.

Aan de hand van de positieve resultaten van het experiment bij de betrokkenen en de voordelen die het digitaal aanvragen van rijbewijzen biedt voor de kwaliteit van de foto wordt voorgesteld om het elektronisch aanvragen van een rijbewijs definitief in te voeren en er een structurele landelijke regeling van te maken. Hiermee wordt het in alle gemeenten definitief mogelijk via een elektronische aanvraag een rijbewijs te verlengen.

2.2 Betrokken partijen

De Minister van IenW, de Staatssecretaris van BZK, de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV), gemeenten en de RDW zijn betrokken bij de uitgifte van rijbewijzen. De gemeenten worden vertegenwoordigd voor de VNG en de NVvB. De Minister van IenW draagt de beleidsverantwoordelijkheid voor deze wijziging in samenspraak met de Staatssecretaris van BZK. De Staatssecretaris van BZK is beleidsverantwoordelijk voor de afgifte van reis en identiteitsdocumenten in Nederland, zoals het Nederlandse paspoort en de Nederlandse identiteitskaart.

BZK denkt mee over systeemwaarborgen van identificatiemiddelen. Omdat het uitvoering geven aan de mogelijkheid tot het elektronisch aanvragen van rijbewijzen een nieuwe taak oplevert voor de RDW, moet ook de Staatssecretaris van BZK dit wetsvoorstel medeondertekenen. De RDW is in dit traject verantwoordelijk voor de applicatie die de elektronische aanvraag mogelijk maakt. Ook voert de RDW de fotocontrole uit en personaliseert het rijbewijs in dit traject. Daarnaast draagt de RDW zorg voor de erkenning van en het toezicht op de fotografen.

Gemeenten krijgen bij het elektronisch aanvragen van het rijbewijs een andere rol. Zij zijn bij het elektronisch aanvragen niet meer betrokken bij de aanvraag omdat burgers deze thuis doen in plaats van aan de gemeentebalie. Het wordt echter voor burgers ook mogelijk om de digitale foto en handtekening bij de gemeente te gebruiken en bij de balie een aanvraag te doen. Daardoor wordt de aanvraag wel aan de balie gedaan maar op een andere manier dan de huidige manier waarbij burgers met een geprinte pasfoto naar de gemeente gaan en daar een aanvraag doen. De mogelijkheid om met geprinte

foto's naar de gemeente te gaan blijft bestaan voor mensen die om hun moverende redenen geen gebruik kunnen of willen maken van het elektronisch aanvragen.

De Minister van JenV is betrokken bij dit wetsvoorstel omdat de Minister van JenV beleidsverantwoordelijk is voor de Wet op de identificatieplicht (WID) en het rijbewijs wordt daarin aangeduid als ID-middel. Het rijbewijs moet daarom voldoen aan de eisen die worden gesteld aan ID-middelen door de betrokken instanties.

De burger krijgt ook bij het aanvragen een andere rol. Hij kan gebruik maken van dit nieuwe systeem met een elektronische aanvraag als hij zijn rijbewijs wil vervangen of verlengen. Zoals hierboven reeds is aangegeven zal het elektronisch aanvragen van het rijbewijs voor de burger een eenvoudigere procedure zijn. Daarnaast is het altijd mogelijk om de verlenging van het rijbewijs bij het gemeenteloket te doen.

3. Hoofdpijnen wetsvoorstel

3.1 Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de pilot elektronisch aanvragen van het rijbewijs te vervangen door op wettelijke basis te regelen dat de aanvraag voor verlenging of vervanging van een rijbewijs ook elektronisch kan plaatsvinden. Een eerste aanvraag kan daarnaast met een digitaal vastgelegde foto en handtekening aan de balie plaatsvinden. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens van burgers en overheden. Deze ontwikkeling past in de huidige digitalisering van Nederland. Steeds meer diensten worden via online transacties geleverd. Ook de overheid moet moderniseren en gaat mee in deze ontwikkeling. Het Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst (2017 – 2021) benadrukte al dat aanpassing aan de elektronische samenleving van de overheid niet alleen noodzakelijk is, maar dat het ook mogelijkheden biedt voor een betere dienstverlening. Deze lijn is voortgezet in het regeerakkoord Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst (2021 – 2025) waarin ingezet wordt op het verbeteren van de toegankelijkheid van elektronische overheidsdiensten, met behoud van alternatieven voor elektronische overheidscommunicatie. Ook in het Regeerakkoord van 13 september 2024 dat de uitwerking van het hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2024 omvat is aandacht voor digitalisering. Het kabinet werkt met relevante partners aan een Nederlandse Digitaliseringsstrategie die richting geeft aan de brede doorontwikkeling van waardengedreven en doelmatige digitalisering in de samenleving en binnen de overheid.

3.2 Het elektronische proces

Momenteel ligt de aanvraag, de afgifte en uitreiking van identiteitsdocumenten onder een vergrootglas. Dit komt omdat in de afgelopen jaren meerdere malen (pogingen tot) fraude zijn gedaan met identiteitsdocumenten.⁹ Het elektronisch aanvragen van rijbewijzen is voor het rijbewijs een goede bijdrage aan de bestrijding hiervan. De fotovergelijkingsoftware bij de RDW kan namelijk aanvragen met incorrecte informatie eruit filteren. Zoals hierboven al is uitgelegd wordt bij een elektronische aanvraag de foto die wordt gebruikt bij de aanvraag vergeleken met de foto die al in het rijbewijzenregister van de aanvrager is opgenomen. Zo is het moeilijker om met een foto van iemand anders of een bewerkte foto te komen tot een aanvraag die in behandeling wordt genomen. De verplichting om een contactmoment te hebben met een

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 25764, nr. 137.

bevoegd ambtenaar van de gemeente blijft bestaan. Bij de afgifte van het rijbewijs zal de identiteit van de aanvrager nogmaals goed gecontroleerd worden.

Het beoogde proces van een elektronische aanvraag ziet er als volgt uit:

1. De aanvrager maakt eerst een digitale foto bij een door de RDW erkende fotograaf of fotocabine en zet een handtekening die elektronisch wordt vastgelegd. De fotograaf zal de aanvrager vragen om zijn e-mailadres en/of mobiele telefoonnummer, om door te sturen naar de RDW. De persoon krijgt vervolgens bericht via e-mail of SMS of de pasfoto geschikt is voor het doen van een elektronische aanvraag.
2. Aansluitend verstuurt de fotograaf de digitale documenten (pasfoto en handtekening) en emailadres en/of telefoonnummer aan de RDW en geeft daarbij een unieke, niet tot de persoon te herleiden code terug aan de aanvrager. Hierbij worden de gegevens voor een zeer korte termijn (een half uur) door de provider bewaard. Tijdens het uploaden van de pasfoto in het systeem van de RDW vindt automatisch een technische controle plaats of de pasfoto voldoet aan de daaraan gestelde kwaliteitseisen (ICAO-normen).
3. De aanvrager logt vervolgens op een voor hem of haar vertrouwde plek in op de webdienst 'Online verlengen rijbewijs' met zijn DigiD met extra ID-controle (DigiD met betrouwbaarheidsniveau hoog). In deze webdienst dient de aanvrager dan bij de aanvraag de unieke code in te voeren om zo de foto en handtekening te koppelen aan de aanvraag. Bij de aanvraag verklaart de burger door middel van een vinkje dat de op het scherm getoonde pasfoto en handtekening van hem zijn, alsmede voor welke categorie(ën) hij een rijbewijs wenst en voldoet de daarvoor geldende leges waarna de aanvraag in behandeling wordt genomen door de RDW.
4. Na ontvangst van de aanvraag wordt door de RDW geautomatiseerd de pasfotovergelijking uitgevoerd. Daarbij wordt de aangeleverde pasfoto vergeleken met de pasfoto van het laatst afgegeven rijbewijs van de rijbewijshouder. En het is mogelijk om te controleren of de aangeleverde pasfoto uniek is ten opzichte van alle andere foto's in het rijbewijzenregister.
5. Na een succesvolle elektronische aanvraag en de controles of er geen belemmeringen zijn om het rijbewijs te verstrekken¹⁰, zet de RDW het proces van personalisatie van het rijbewijs en de levering van het rijbewijs aan het bezorgbedrijf in gang. Het rijbewijs wordt bezorgd bij de gemeente waar de aanvrager is ingeschreven in de basisregistratie personen.
6. De RDW stuurt een bericht naar de aanvrager dat hij zijn rijbewijs bij de gemeente kan ophalen als de aanvraag elektronisch is gedaan.
7. De aanvrager gaat naar zijn gemeente om het rijbewijs op te halen. Hierbij wordt de identiteit van de aanvrager nogmaals geverifieerd/vastgesteld door de balie-medewerker.

Het blijft mogelijk om een aanvraag te doen bij de gemeentebalie. Dit kan op twee manieren. Allereerst blijft de mogelijkheid om een aanvraag met een foto aan de balie te doen. De tweede optie is een aanvraag aan de balie met een digitaal vastgelegde foto. Bij een aanvraag met een digitaal vastgelegde foto en handtekening zijn de stappen 1 en 2 van de elektronische aanvraag gelijk: de aanvrager maakt een foto en zet zijn handtekening. Hij krijgt een bericht als de foto geschikt is.

Het verschil met de elektronische aanvraag is dat de aanvrager naar de balie van het gemeentehuis gaat waar hij is ingeschreven in de basisregistratie personen. De betrokken balie-medewerker zal de digitale foto op kunnen halen via de code die de

¹⁰ Bv. de controles bij het CBR of de aangevraagde categorie daadwerkelijk behaald is, er geen ontzegging van de rijbevoegdheid is of dat er een medische keuring benodigd is.¹⁰

aanvrager heeft gekregen. Vervolgens kan de aanvrager via het formulier aan de balie zijn aanvraag indienen. Als de aanvraag is ingediend bij de gemeente geeft de gemeente bericht aan de aanvrager dat het rijbewijs kan worden opgehaald.

3.3 Taken fotocontrole van de RDW

Met dit wetsvoorstel wordt ook een nieuwe taak aan de RDW opgedragen. In het nieuwe artikel 4b, eerste lid, onder g2, wordt de RDW belast met het vaststellen en vastleggen van manipulatie van foto's ten behoeve van het verkrijgen van een rijbewijs en het melden hiervan aan de bevoegde autoriteiten. Dit is voor rijbewijzen in het bijzonder van belang omdat Nederlandse rijbewijzen in de WID zijn aangewezen als documenten waarmee in de bij de wet aangewezen gevallen de identiteit van personen kan worden aangewezen. Het Nederlandse rijbewijs is een publiek identificatiemiddel met het hoogste betrouwbaarheidsniveau.

De RDW heeft op dit moment al de taak als beheerder en verwerkingsverantwoordelijke van het rijbewijzenregister. Gelet op de ontwikkelingen met de digitale foto's en het digitaal aanvragen van rijbewijzen is het wenselijk om de RDW naast de beoordeling van foto's voor een aanvraag van een rijbewijs ook een taak te geven ten behoeve van het vaststellen van manipulatie van foto's om zodoende fraude tegen te gaan. De resultaten van een dergelijk onderzoek, dat door buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa) van de RDW kan worden uitgevoerd, worden dan doorgegeven aan de bevoegde autoriteiten waaronder de politie.

Zoals elders in deze toelichting al is beschreven wordt bij de aanvraag van een rijbewijs door de RDW een stappenplan uitgevoerd met o.a. fotocontroles. Op dit moment zijn er twee controles die worden uitgevoerd met het oog op de aanvraag van het rijbewijs.

De eerste stap is het beoordelen of de pasfoto geschikt is voor de digitale aanvraag van een rijbewijs (ICAO), vervolgens wordt in stap twee vastgesteld of de persoon die het rijbewijs aanvraagt een foto van zichzelf aanlevert.

Met de nieuwe taak die wordt opgedragen aan de RDW zal verdergaand toezicht worden gehouden op de juistheid van de gegevens in het register en daarmee op de correcte afgifte van rijbewijzen en het kunnen vaststellen of sprake is van fraude of manipulatie met de digitale foto's. Dat gebeurt op verschillende wijzen.

De aangeleverde foto zal geautomatiseerd vergeleken worden met andere foto's in het register. Hierbij wordt gecontroleerd of de persoon het recht heeft om de identiteit op te eisen en slechts één keer voor komt in het registratiesysteem. Als de geautomatiseerde controle onvoldoende zekerheid geeft, zal een daartoe speciaal opgeleide medewerker de foto handmatig controleren. Mocht deze medewerker twijfels over de authenticiteit van de foto hebben dan kan een boa van de RDW onderzoek doen. Indien de boa tot de conclusie komt dat er sprake is van fraude of manipulatie van de aangeleverde foto dan zal dit altijd gemeld worden aan de bevoegde autoriteiten. Als daar aanleiding toe is, kunnen de resultaten van een onderzoek ook worden gebruikt in het kader van toezicht op de erkende fotograaf.

Tot de nieuwe taak van de RDW zal ook de controle behoren of de foto authentiek is. Dat wil zeggen of de foto zonder manipulatie in het RDW systeem is gekomen en of deze daadwerkelijk afkomstig is van de verzendende erkende fotograaf en de door hem opgegeven apparatuur. De RDW kan de authenticiteit vaststellen door middel van een onderzoek van (patronen in) de foto. Dit is een verdergaande controle dan het enkel controleren of de foto uniek is. Indien manipulatie van de foto wordt vastgesteld dan kan dit aanleiding zijn voor het uitoefenen van toezichtbevoegdheden ten aanzien van de

erkende fotograaf. Voor de goede orde is het belangrijk te vermelden dat de hierboven genoemde manipulatie van de foto niet verward moet worden met een bewerking van een foto door de fotograaf, bijvoorbeeld een aanpassing in verband met de belichting.

3.4 Erkenning fotografen

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt ook de wet MERK gewijzigd om de RDW de bevoegdheid te geven fotografen te erkennen.

In MERK zijn de verschillende losse erkenningsregelingen uit de Wegenverkeerswet 1994 vervangen door één basiserkenning met daaronder de verschillende specifieke erkenningen. Aan deze basiserkenning zijn voorwaarden gekoppeld. De eis van inschrijving in het Handelsregister is bijvoorbeeld als vereiste voor erkenning naar de basiserkenning verplaatst. Daarnaast worden eisen toegevoegd aan de basiserkenning met het doel om wangedrag en criminaliteit te weren. Zo wordt het verplicht om een verklaring omtrent het gedrag te overleggen en mag er geen sprake zijn van een weigeringsgrond uit de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

De eerste laag is een zogenoemde basiserkenning. Met deze erkenning wordt getoetst of een bedrijf voldoet aan de basiseisen die worden gesteld voor het hebben en mogen uitvoeren van een of meer specifieke erkenningen in de tweede laag (zie hiertoe paragraaf 3.2 van MERK)¹¹. Pas wanneer een bedrijf voldoet aan deze algemene eisen en op grond daarvan een basiserkenning krijgt, kan het erkend worden voor een of meer specifieke erkenningen. Om te komen tot het voorstel tot het vereisen van een basiserkenning zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het moet mogelijk zijn om in één keer alle erkenningen in te trekken als aan de basisvoorwaarden die daaraan zijn verbonden niet wordt voldaan;
- het moet mogelijk zijn om bij criminele activiteiten van een bedrijf, ook anders dan op het vlak van de erkenningen, de basiserkenning in te trekken; en
- de toelatingseisen voor het uitvoeren van diensten namens de RDW moeten worden aangescherpt, waarmee de eisen en voorwaarden voor de specifieke erkenningen versoepeld kunnen worden.

In de toelichting op MERK is al aangegeven dat artikel 4a van de basis is voor de specifieke erkenningen. Erkenningen die niet zien op handelingen met betrekking tot de registratie van gegevens in het kentekenregister, de fabricage of registratie van kentekenplaten, de keuring van voertuigen of de inbouw van onderdelen of apparaten in voertuigen zijn niet mogelijk. Ook is destijds al onderkend dat voor nieuwe specifieke erkenningen op heel andere terreinen (zoals de fotografenbranche) een wetswijziging nodig is om de grondslag in het nieuwe artikel 4a, eerste lid, daartoe uit te breiden. Als voorbeeld daarvan is in toelichting de erkenning van fotografen in het kader van de elektronische aanvraag van rijbewijzen genoemd.

Met de huidige technische ontwikkelingen en apps is het zeer eenvoudig om foto's elektronisch te bewerken. Dit kan tot gevolg hebben dat de persoon op de pasfoto bedoeld of onbedoeld niet langer op een realistische wijze is afgebeeld en de rijbewijshouder niet meer goed te identificeren is. Een voorbeeld van een bewuste bewerking is het zogenaamde «fotomorphen», waarbij de afbeelding van twee personen wordt vermengd om identiteitsfraude mogelijk te maken. Een onbewuste bewerking kan ontstaan na bewerking met een fotoapp. Het is niet altijd eenvoudig op te merken of bijvoorbeeld de ogen groter zijn gemaakt of de oogkleur is aangepast. Al deze

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 36164, nr. 3, blz. 10

wijzigingen van de pasfoto kunnen de identificatie bemoeilijken, bijvoorbeeld door politie of andere handhavende instanties en zijn dus ongewenst. Om deze reden wordt bij het elektronisch aanvragen van rijbewijzen enkel toegestaan de foto door een erkende fotograaf te laten maken en door deze rechtstreeks via een beveiligde verbinding te laten toezenden aan de RDW en niet om bijvoorbeeld een eigen foto in te sturen. Fotografen die digitale pasfoto's en digitale afbeeldingen van de handtekening van de aanvrager van het rijbewijs willen maken en verzenden naar de RDW zullen zich hiertoe moeten laten erkennen door de RDW om zo zeker te stellen dat dit op een veilige en vertrouwde manier gebeurt. Het proces voor fotografen om erkend te worden en mee te kunnen doen aan dit proces wordt zo efficiënt en laagdrempelig mogelijk ingericht door de RDW.

In het kader van de erkenning van de fotograaf zullen bij ministeriële regeling¹² eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de pasfoto (waaronder eisen rond het bewerken van de pasfoto), eisen rond de beveiliging van de dataverbinding (de gegevens moeten via een beveiligd kanaal naar de RDW worden gezonden) en eisen in verband met de bescherming van persoonsgegevens van de burger (de fotograaf mag bijvoorbeeld geen gegevens van de burger bewaren).

Het toezicht op de fotografen is geborgd door het gebruik van de juiste software, middels procesbeschrijvingen en structurele en incidentele bedrijfsbezoeken. Indien de fotograaf niet voldoet aan de kwaliteitseisen of blijkt dat deze fotobewerkingen heeft doorgevoerd die niet zijn toegestaan, dan kan een overtreding worden vastgesteld en een sanctie volgen.

3.5 Reikwijdte

Bij de invoering van de mogelijkheid tot het doen van een elektronische aanvraag zal het niet mogelijk zijn om de eerste aanvraag van een rijbewijs elektronisch te doen omdat er nog geen pasfoto van de aanvrager aanwezig is in het rijbewijzenregister. Dit wordt pas mogelijk als op een andere wijze fotovergelijking kan plaatsvinden.

Bij een eerste aanvraag kan wel gebruik worden gemaakt van een digitale foto en handtekening. Zoals hierboven onder 3.2 is aangegeven wordt, na het invoeren van de code die de aanvrager heeft gekregen, de door de fotograaf gemaakte digitale pasfoto en handtekening op het scherm getoond en zal de baliemedewerker ter plekke vaststellen of de aangeleverde pasfoto hoort bij de aanvrager die fysiek aan de balie staat en die zich legitimeert met een geldig identiteitsdocument. Daarbij zal hij, net als bij een aanvraag met een geprinte foto, gebruik maken van andere hulpmiddelen: het controleren van andere documenten met een pasfoto die van de betreffende aanvrager die in het gemeentearchief aanwezig is en het stellen van meerdere identificatievragen aan de betreffende burger. Dit is conform de werkwijze bij een aanvraag met een fysieke foto.

Belangrijk is dat burgers de keuze hebben om van het oude 'conventionele' proces gebruik te blijven maken. Zij hoeven niet van elektronisch aanvragen gebruik te maken om hun rijbewijs te vervangen of te vernieuwen en kunnen altijd aan de gemeentebalie met een pasfoto een rijbewijs aanvragen.

3.6 Fotocontrole

¹² Zie hiertoe artikel 4 aud, tweede lid, van Wet van 10 mei 2023 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de modernisering van het erkenningstelsel, het verbeteren van de handhaafbaarheid en enkele andere wijzigingen van technische aard (Staatsblad 2023, 195).

De elektronische aanvraag van het rijbewijs is slechts mogelijk nadat door de RDW is vastgesteld dat de door de erkende fotograaf verzonden foto aan de gestelde eisen voldoet. Hierbij worden twee zaken elektronisch getoetst die bij een fysieke aanvraag visueel door de medewerker van de gemeente worden beoordeeld. Ten eerste wordt getoetst of de foto voldoet aan de eisen die aan de pasfoto gesteld zijn. Hierbij gaat het om de geldende eisen voor pasfoto's die gebruikt worden voor identiteitsdocumenten¹³. Vervolgens wordt gekeken of de foto van de aanvrager/rijbewijshouder is. De door de erkende fotograaf verzonden foto wordt middels speciaal hiervoor ontworpen software vergeleken met de foto van het laatst afgegeven rijbewijs van de rijbewijshouder in het register. Het resultaat van de vergelijking wordt weergegeven in een vergelijkingsscore. Ligt de vergelijkingsscore onder een van te voren door RDW bepaalde waarde dan wordt de opgeslagen pasfoto en de nieuwe digitale pasfoto handmatig door een expert beoordeeld. Het resultaat van deze beoordeling wordt gedocumenteerd en leidt tot afkeuring van de aanvraag dan wel het doorgaan van de rijbewijsaanvraag. Ook steekproefsgewijs zal naast de elektronische beoordeling een beoordeling door een deskundige expert van de RDW plaatsvinden. Door het versturen van digitale pasfoto's en het bijbehorende verificatieproces wordt voorkomen dat verwisselingen van pasfoto's niet worden opgemerkt.

Bij een aanvraag bij een balie van de gemeente vindt naast bovenstaande beoordeling ook identificatie plaats aan de hand van een vergelijking van de pasfoto, de burger en een reeds uitgegeven identiteitsbewijs door de gemeenteambtenaar.

Het zal niet in alle gevallen mogelijk zijn elektronisch vast te stellen of het om een foto van dezelfde persoon gaat. Dit kan komen omdat het uiterlijk van de burger in tien jaar (de geldingsduur van een rijbewijs) veel is veranderd, of omdat de pasfoto die in het register is opgenomen onvoldoende kwaliteit heeft om de vergelijking goed te kunnen maken. Door de pasfotovergelijking worden dit soort situaties in de meeste gevallen herkend. De burger zal in dat geval geïnformeerd worden dat hij fysiek een aanvraag bij de gemeente kan indienen.

In een zeer klein aantal gevallen dat de fotovergelijking niet mogelijk is, kan de reden hiervoor zijn dat bewust een foto van een andere persoon is overgelegd als poging tot identiteitsfraude. De RDW geeft in een dergelijk geval een signaal aan de bevoegde autoriteiten en informeert de gemeente.

PM uitkomsten waardeonderzoek, rijksbegroting, fotografen

4. Gegevensbescherming

Er is een data protection impact assessment (hierna: DPIA) gemaakt die is voorgelegd aan de AP samen met het concept van deze wet. Hieruit blijkt PM

5. Overeenstemming met regels inzake vrij verkeer van diensten

De erkenning van fotografen specifiek voor het elektronisch vastleggen en aan de RDW verzenden van een pasfoto en een handtekening ten behoeve van de elektronische aanvraag van het rijbewijs, is een manier om, met betrekking tot de elektronische aanvraag van het rijbewijs, uitvoering te geven aan artikel 3, eerste lid, van de derde rijbewijsrichtlijn¹⁴. Dit voorschrift bepaalt dat de lidstaten alle dienstige maatregelen nemen om vervalsing van rijbewijzen te voorkomen. De richtlijn betreffende het rijbewijs is destijds vastgesteld op basis van artikel 71 van het EG-Verdrag, dat deel uitmaakte van de titel inzake vervoer. Het Verdrag betreffende de werking van de

¹³ Zie bijlage L bij de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001.

¹⁴ richtlijn 2006/126/eg van het Europees parlement en de raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (PB L 403).

Europese Unie bepaalt eveneens dat het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen die voorkomen in de titel betreffende het vervoer. De Dienstenrichtlijn is niet van toepassing op diensten op het gebied van vervoer die vallen onder de werkingssfeer van de titel betreffende het vervoer. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt dat niet alleen de fysieke activiteit van het verplaatsen van personen of goederen van de ene naar de andere plaats door middel van een voertuig, vaartuig of luchtvaartuig onder de Dienstenrichtlijn valt, maar ook de daaraan inherent verbonden diensten. Een specifieke dienst, zoals het elektronisch vastleggen en aan de RDW verzenden van een pasfoto en een handtekening ten behoeve van de elektronische aanvraag van het rijbewijs, is een noodzakelijk vereiste voor het verrichten van de hoofdactiviteit, het vervoer, zoals volgt uit het streven naar veiligheid van het wegverkeer dat ten grondslag ligt aan de afgifte van het rijbewijs.

Het erkenningstelsel van fotografen voor het elektronisch vastleggen en aan de RDW verzenden van een pasfoto en een handtekening ten behoeve van de elektronische aanvraag van het rijbewijs, is non-discriminatoire. Fotografen van alle EU-lidstaten komen voor erkenning in aanmerking, al zal de erkenning gelden voor activiteiten die plaatsvinden op de door de fotograaf opgegeven, in Nederland gelegen, locatie of locaties. Noodzakelijk is immers dat de RDW toezicht kan houden op de aan de erkenning verbonden voorschriften, wat buiten Nederland niet mogelijk is. Het stelsel is gerechtvaardigd om dwingende redenen van openbare orde en openbare veiligheid. Het is noodzakelijk om vervalsing van het rijbewijs, dat zowel een bewijs van rijbevoegdheid als een identiteitsdocument is, te voorkomen. Het stelsel is evenredig omdat gelet op de huidige stand der techniek alleen door het maken en opsturen van een digitale pasfoto door een derde partij die aan bepaalde eisen voldoet, kan worden voorkomen dat een door de RDW ontvangen foto zodanig is gemanipuleerd dat daarmee identiteitsfraude kan worden gepleegd. Als in de komende tijd andere technieken worden ontwikkeld om dit te voorkomen, kunnen deze de betrokkenheid van een erkende fotograaf overbodig maken.

6. Bedrijfseffecten en administratieve lasten

Het voorstel heeft gevolgen voor de administratieve lasten van de burgers die het rijbewijs elektronisch aanvragen en voor de fotografen die op grond van deze regeling zijn erkend. De gevolgen voor de burgers hebben betrekking op de kosten die samenhangen met de aanvraag en afgifte van een nieuw rijbewijs. De gevolgen voor de fotografen hebben betrekking op de kosten die gemaakt worden bij het verkrijgen (eenmalig) en behouden (jaarlijks) van de erkenning. De RDW heeft de administratieve lasten berekend conform het Handboek Meting Regeldrukkosten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.¹⁵

Burgers

De administratieve lasten vanwege de elektronische aanvraag hebben zowel betrekking op de kosten als op het tijdsbeslag die per burger gemoeid zijn met een elektronische aanvraag in vergelijking met een fysieke aanvraag bij het gemeentehuis.

Fysieke rijbewijs aanvraag

Als een rijbewijs fysiek wordt aangevraagd is voor de aanvraag een pasfoto nodig (gemiddeld € 15,- en 30 minuten). Vervolgens zal de betrokkene tweemaal naar het gemeentehuis moeten gaan, namelijk om het rijbewijs aan te vragen en om het af te halen (2 x 60 minuten). In dit tijdsbeslag is ook opgenomen het invullen van het aanvraagformulier aan de balie van het gemeenteloket en de identiteitsverificatie. De

¹⁵ Handboek Meting Regeldrukkosten, opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, van 1 januari 2018.

kosten die gemeenten in rekening mogen brengen voor de aanvraag van een rijbewijs bedragen maximaal € 44,65 (prijspeil 2023). De totale kosten en tijdsbeslag voor het reguliere aanvraagproces komen derhalve neer op maximaal € 59,65 en 150 minuten per fysieke aanvraag.

Elektronische rijbewijsaanvraag

Ook als een rijbewijs elektronisch wordt aangevraagd is een pasfoto nodig. De foto dient door een erkende professionele fotograaf gemaakt te worden. Deze is tevens belast met het verzamelen en verzenden van enkele gegevens met betrekking tot de aanvrager. De kosten en het tijdsbeslag voor de fotograaf die daarmee gemoeid zijn worden beraamd op respectievelijk € 17,50,- en 35 minuten. Het tarief voor de pasfoto bij een elektronische aanvraag is hoger omdat de fotograaf de extra tijd en kosten doorrekent aan de aanvrager.

Het tarief van een elektronisch aangevraagd rijbewijs bedraagt op 1 januari PM € PM. De burger moet thuis inloggen op de website van de RDW en de benodigde gegevens invoeren. De tijd die daarvoor nodig is wordt geschat op 10 minuten. Hierbij wordt opgemerkt dat vooral het ophogen naar DigiD-substantieel tijd kost bij het elektronisch aanvragen van een rijbewijs. Wanneer men DigiD-substantieel al heeft geactiveerd neemt de tijdsinvestering voor de elektronische aanvraag aanzienlijk af.

Bij het elektronisch aanvragen komt het bezoek aan het gemeentehuis ten behoeve van de aanvraag te vervallen. Het tijdsbeslag voor het afhalen bedraagt 60 minuten, inclusief de identiteitsverificatie. De totale kosten en het tijdsbeslag bij elektronische aanvragen komen derhalve neer op 105 minuten. Volgens normen van adviescollege toetsing regeldruk rekenen we voor regeldruk met PM euro per uur voor tijdsbesteding door een burger.

Activiteit	Reguliere aanvraag	Elektronische aanvraag
Pasfoto laten maken (inclusief reistijd)	30 minuten	35 minuten
Bezoek gemeentehuis (reistijd + aanvragen)	60 minuten	-
Online aanvragen van rijbewijs	-	10 minuten
Bezoek gemeentehuis (reistijd + afhalen)	60 minuten	60 minuten
Totaal	150 minuten	105 minuten

Dit betekent dat het elektronisch aanvragen gemiddeld zal leiden tot een afname van de administratieve lasten voor de burger.

Fotografen

Dit voorstel heeft ook invloed op de administratieve lasten van de fotografen die in aanmerking willen komen voor erkenning op grond van deze regeling. Zij dienen zich op de hoogte te stellen van de regeling voor erkenning (10 minuten). Met het indienen van het verzoek en het verkrijgen van de erkenning is een eenmalig tijdsbeslag van PM minuten gemoeid. Dat is inclusief het maken van testfoto's, een bezoek van de toezichthouder, de installatie van de software en het eventueel aanpassen van de bedrijfsomschrijving bij de KvK. Tijdens het experiment hebben ongeveer 850 fotografen

en 240 fotocabines een erkenning verkregen. Op deze groep zijn de eenmalige kosten niet meer van toepassing.

Voor erkende fotografen geldt dat er naast eenmalige ook jaarlijks terugkerende lasten zijn. Uit gevoerde gesprekken met de fotografen blijkt dat ten opzichte van het reguliere aanvraagproces de tijdsinvestering voor de fotograaf toeneemt in het elektronische aanvraagproces. De fotograaf is namelijk belast met het verzamelen en verzenden van gegevens met betrekking tot de aanvrager. Het extra tijdsbeslag dat daarmee gemoeid is wordt geraamd op 5 minuten. Daarnaast dient de fotograaf per aanvraag een afgesproken tarief aan de softwareprovider af te dragen. Omdat het de fotograaf vrij staat om deze extra kosten te vertalen in een hoger tarief voor de aanvrager worden deze lasten buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast dient de fotograaf jaarlijks een instandhoudingstarief voor de erkenning te voldoen van € PM en zal de toezichthouder controles uitvoeren. Deze controles vinden gemiddeld (PM) maal per jaar plaats en nemen (PM) minuten per keer in beslag.

Activiteit	Huidige erkende fotografen	Nieuwe erkende fotografen
Eenmalig -indienen erkenning -testfoto's -installeren software -bedrijfsbezoek -aanpassen KvK	-	PM
Jaarlijks -Instandhoudingstarief -Controles	PM	PM

Het vorenstaande betekent voor bestaande en nieuwe erkende fotografen een toename van de administratieve lasten.

7. Voorlichting en communicatie

Burgers zullen via communicatiekanalen van de RDW en gemeenten erop worden gewezen dat het mogelijk is om te kiezen voor een elektronische aanvraag. Daarbij zullen de burgers worden verwezen naar de RDW die algemene informatie zoals over de kosten en de wijze van authenticeren, op de website zal plaatsen. Ook zullen lijsten met erkende fotografen door de RDW beschikbaar worden gesteld zodat de burgers die overwegen hun aanvraag elektronisch in te dienen weten waar ze de pasfoto en handtekening kunnen laten registreren.

Het uitgangspunt is dat de aanvraagapplicatie zoveel mogelijk antwoord geeft op de meest voorkomende vragen. Voor eventuele aanvullende vragen wordt de burger verwezen naar een helpdesk van de RDW die tijdens kantooruren bereikbaar is.

De RDW is verantwoordelijk voor de bekendmaking van de mogelijkheid tot erkenning aan fotografen. De RDW zal ook zorg dragen voor adequate informatie op de gebruikelijke communicatiekanalen zoals de website.

8. Consultatie en advisering

PM

II ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Onderdeel A

Aan artikel 1 worden enkele begripsbepalingen toegevoegd. Het gaat hier om begripsbepalingen die van belang zijn voor het elektronisch aanvragen van rijbewijzen.

Authenticatie is de techniek waarmee een systeem kan vaststellen wie een gebruiker is. Het bekendste voorbeeld van authenticatie is inloggen met een gebruikersnaam en wachtwoord. Hiermee krijgt een gebruiker toegang tot gegevens en kan de gebruiker een handeling verrichten op een systeem. Zoals hierboven al is aangegeven zal de authenticatie voor het elektronisch aanvragen van een rijbewijs plaatsvinden door middel van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels. In deze onderliggende regelgeving zal worden bepaald welke authenticatiemiddelen kunnen worden toegepast. Het gaat om middelen die tenminste voldoen aan betrouwbaarheidsniveau «substantieel» zoals dat in de eIDAS-verordening is weergegeven. In eerste instantie zal de DigiD-app, waarvan het inlogniveau is verhoogd middels een controle van de chip in een identiteitsbewijs, worden aangewezen. Als de elektronische identiteit op niveau hoog (eID) beschikbaar komt zal ook deze kunnen worden toegepast. Beide middelen maken gebruik van technieken waarbij de chip op identiteitsdocumenten wordt uitgelezen door middel van een (usb-)nfc-kaartlezer of -smartphone.

De erkende fotograaf is van groot belang bij het doen van een elektronische aanvraag. De erkenning wordt verleend door de RDW, zoals geregeld is in artikel 4aud. De eisen die gesteld worden aan de erkenning worden bij of krachtens AMvB vastgesteld. Het gaat hier in ieder geval om eisen aan de kwaliteit van de foto, de gehanteerde techniek (software) en de wijze van bescherming van persoonsgegevens. De bij ministeriële regeling op te stellen eisen zullen vooral zien op de aanvraag van een erkenning en voorschriften die kunnen worden gesteld aan de erkenning. Erkenning vindt plaats tegen een door de RDW vastgesteld tarief.

Na het ontvangen van een digitale foto gaat de RDW over tot fotocontrole. Dat houdt in dat de RDW deze beoordeelt op kwaliteitseisen en vergelijkt met de in het register beschikbare pasfoto van het laatst afgegeven rijbewijs van de aanvrager. Naast de foto en de handtekening worden het resultaat en de technische gegevens van de fotocontrole in het rijbewijzenregister opgenomen. Het gaat hier ten eerste om een

vergelijkingscore met de in het register reeds beschikbare (oude) foto van de aanvrager. Deze score maakt als zodanig onderdeel uit van het identificatieproces. Daarnaast worden gegevens over de kwaliteit van de door de fotograaf aangeleverde foto in het register opgenomen. Deze worden onder meer gebruikt om de naleving van de erkenningseisen door de fotograaf te beoordelen.

Onderdeel B

In artikel 4b zijn de nieuwe taken van de RDW vastgelegd met betrekking tot het vaststellen en vastleggen van manipulatie van foto's ten behoeve van het verkrijgen van een rijbewijs en het melden hiervan aan de bevoegde autoriteiten. In onderdeel 3.3 van het algemeen deel van de toelichting is hier uitgebreid op ingegaan. De RDW zal met deze nieuwe taak verdergaand toezicht houden op de juistheid van de gegevens in register en daarmee correcte afgifte van rijbewijzen alsmede kunnen vaststellen of er sprake is van fraude of manipulatie met de digitale foto's.

Onderdeel C

In artikel 4a^{ud} zijn de delegatiegrondslagen voor de basiserkenning opgenomen. De specifieke erkenningen worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. In het huidige artikel 4a^{ud} is gekozen voor «handelingen met betrekking tot de registratie van gegevens in het kentekenregister, de fabricage of registratie van kentekenplaten, de keuring van voertuigen of de inbouw van onderdelen of apparaten in voertuigen». Om tot deze begrenzing van de delegatiegrondslag te komen is destijds gekeken naar welke erkenningen in het erkenningstelsel stonden. Destijds werd al onderkend dat de voorgestelde begrenzing van de delegatiegrondslag zou betekenen dat een wetwijziging nodig zal zijn alvorens nieuwe specifieke erkenningen die buiten de thans voorgestelde begrenzing vallen kunnen worden toegevoegd aan het erkenningstelsel. Met de onderhavige wijziging is het voor de RDW mogelijk over te gaan tot basiserkenning van fotografen voor het elektronisch aanvragen van het rijbewijs.

Onderdeel D

Op grond van het huidige artikel 111, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 dient een aanvrager van een rijbewijs zich zowel bij de indiening van de aanvraag als bij de uitreiking van het rijbewijs te identificeren met een op zijn naam gesteld identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1^o, 2^o of 3^o van de WID, een geldig rijbewijs, dan wel een eerder aan hem afgegeven rijbewijs dat zijn geldigheid heeft verloren door het verstrijken van de geldigheidsduur. Deze eis dient ertoe om de aanvrager te koppelen aan de biometrie op het aangevraagde document. De aanvrager kan slechts aan dit voorschrift voldoen door de aanvraag fysiek – bij het gemeenteloket – in te dienen. Aan de identificatieplicht kan alleen worden voldaan door het tonen van een «geldig» identiteitsbewijs, waarbij de pasfoto wordt vergeleken met de persoon aan de balie of met een rijbewijs dat ongeldig is door tijdsverloop. Er is momenteel dus een aantal fysieke handelingen nodig. Eerst moet men naar het gemeentehuis om het rijbewijs aan te vragen, een pasfoto te overhandigen en een handtekening te zetten. Eén week later kan de aanvrager het rijbewijs persoonlijk afhalen. Bij beide contactmomenten vindt een identificatie plaats.

Met het nieuwe derde lid van artikel 111, wordt de mogelijkheid gecreëerd om, in geval van een elektronische aanvraag van een rijbewijs, die eerste identificatie middels authenticatie plaats te laten vinden overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels. Bij het ophalen van het rijbewijs op het gemeentehuis zal ook identificatie plaats vinden. Dat geldt ongeacht of het gaat om een elektronisch of fysiek aangevraagd rijbewijs.

Door de wijziging in artikel 113, derde lid, is het ook mogelijk om een fysieke aanvraag te doen aan de gemeentebalie met een digitale foto. Zie hiertoe de toelichting op artikel 113, derde lid.

In het huidige derde lid van artikel 111 is bepaald dat een rijbewijs kan worden afgegeven indien er sprake is van een vreemdeling die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie of een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of Zwitserland indien hij rechtmatig in Nederland verblijft als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met d en l van de Vreemdelingenwet 2000. Met dit voorstel wordt in het nieuwe vierde lid, toegevoegd dat ook een rijbewijs kan worden verleend indien de vreemdeling bescherming geniet op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (2001/55/EG)¹⁶. Deze richtlijn stelt minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen. Het verlenen van tijdelijke bescherming is een uitzonderlijke procedure en kan alleen worden toegepast wanneer er een risico bestaat dat het asielsysteem de toestroom van ontheemden niet op een goede manier kan verwerken (artikel 2, onder a, Richtlijn 2001/55/EG). De richtlijn is voor het laatst geactiveerd om de toestroom uit Oekraïne in goede banen te leiden. Het is wenselijk om de mensen die vallen onder deze bescherming de mogelijkheid te bieden om een rijbewijs te halen of om te zetten. Vooral de belemmering om geen rijbewijs te kunnen halen levert, met verloop van tijd, steeds meer schrijnende situaties op, bijvoorbeeld in verband met werk en opleiding.

In het nieuwe zesde lid wordt vastgelegd hoe het rijbewijstarief in de nieuwe situatie tot stand zal komen. De burgemeester zal in de meeste gevallen de afgevende instantie zijn. Als de aanvraag wordt gedaan via de burgemeester dan zal de burger het bedrag moeten betalen dat via de plaatselijke verordening is vastgesteld. Hierbij maakt het geen verschil of de foto digitaal of fysiek wordt aangeleverd. Dat bedrag kan dus per gemeente verschillend zijn. In het algemeen komt dit erop neer dat een maximumbedrag wordt vastgesteld. Het is vervolgens aan de gemeenten zelf om in hun plaatselijke verordening het gewenste bedrag op te nemen.

In het nieuwe zevende lid wordt bepaald dat bij het doen van een elektronische aanvraag een ander tarief kan worden vastgesteld dan bij een aanvraag aan de balie van de gemeente. De aanvrager maakt bij het doen van de aanvraag het bedrag over naar de RDW. Dit bedrag is voor iedereen gelijk, ongeacht waar de aanvrager woonachtig is. In dit zevende lid wordt bepaald dat het tarief bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald en bij ministeriële regeling kan worden aangepast voor zover de consumentprijsindex daartoe aanleiding geeft.

Onderdeel E

In het nieuwe artikel 113, derde en vierde lid, wordt er zorg voor gedragen dat degene die de aanvraag in ontvangst neemt, zich ervan vergewist dat deze aan de daaraan gestelde eisen voldoet en dat ook overigens aan de met betrekking tot de aanvraag gestelde voorwaarden wordt voldaan.

¹⁶ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PbEU 2001 L 212).

Deze toevoeging is belangrijk omdat in de huidige tekst van artikel 113, derde lid, de aanvraag wordt gekoppeld aan de afgifte. Door de elektronische aanvraag wordt de aanvraag echter gedaan bij de RDW en niet bij de burgemeester. Deze laatste kan dan ook niet controleren of de aanvraag aan de gestelde eisen voldoet en ook overigens aan de met betrekking tot de aanvraag gestelde voorwaarden wordt voldaan. Bij een elektronische aanvraag bij de RDW zal de RDW dan ook de aanvraag controleren. Dit is zo verwoord in het nieuwe vierde lid waarin wordt bepaald dat de RDW zich ervan vergewist dat de aanvraag aan de gestelde voorwaarden voldoet als het gaat om een elektronisch ingediende aanvraag.

Verder wordt met de nieuwe tekst bewerkstelligd dat ook digitale foto's en digitale aanvraagformulieren gebruikt kunnen worden. Om dit te bereiken hoeven de bescheiden niet meer te worden overgelegd. De voorwaarden die gesteld zullen worden aan de digitale foto's en formulieren en aan de verzending daarvan zullen nader worden uitgewerkt in lagere regelgeving.

Onderdeel F

De wijziging van artikel 121 komt allereerst de leesbaarheid van dit artikel ten goede. Daarnaast zijn kosten toegevoegd voor het in ontvangst nemen en beoordelen van een digitale aanvraag voor een rijbewijs en het mogelijk maken van een aanvraag aan de balie van een gemeente met een digitale foto en handtekening. De RDW maakt dit mogelijk door middel van een inlog met DigiD en de erkenning van fotografen voor het vastleggen van de foto en handtekening en met softwaresystemen voor de uitwisseling van gegevens. Omwille van de helderheid is ook opgenomen dat de kosten in verband met het toezicht op de erkende fotograaf hieronder vallen. Tot slot maakt onderdeel j het mogelijk om vergoeding van andere kosten mogelijk te maken.

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Streven is dat dit wetsvoorstel met ingang van 1 juli 2026 in werking treedt teneinde rekening te houden met de vaste verandermomenten.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,