

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

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

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

De Dienst Wegverkeer (RDW), de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), de afdelingen burgerzaken van gemeenten vertegenwoordigd door de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), fotografen of organisaties met fotocabines, het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), burgemeesters en burgers.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?
 - De VNG: De VNG vertegenwoordigt de gemeenten bij vraagstukken die invloed hebben op de financiën. Gemeenten krijgen bij DAR-aanvragen een andere rol, burgers doen de aanvraag thuis in plaats van aan de gemeentebalie, daarnaast verwachten we wel dat juist bijzondere gevallen en mensen die geen gebruik kunnen of willen maken van DAR naar de gemeente blijven komen.
 - De RDW: De RDW krijgt rijbewijsaanvragen binnen, produceert het rijbewijs en stuurt het vervolgens op naar gemeenten. Als DAR definitief wordt ingevoerd krijgt ze hierin een grotere rol, ze behandelt daarmee namelijk namens de burgemeester ook de aanvraag en controleert de identiteit van de aanvrager (dat doet nu de gemeente aan de balie). Verder verleent de RDW aan fotografen die mee willen doen aan DAR officieel erkenning indien zij voldoen aan nader omschreven voorwaarden en houdt de RDW toezicht op fotografen die meedoen met DAR. De RDW doet bijvoorbeeld steekproeven om te kijken hoe fotografen met persoonsgegevens omgaan en doet periodiek controlebezoeken.
 - De afdeling burgerzaken van gemeenten: Vertegenwoordigd door de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). De NVVB ondersteunt gemeenten bij hun verantwoordelijkheid op het gebied van burgerzaken, zodat zij elke inwoner en ondernemer in Nederland een passende en uitstekende dienstverlening kunnen bieden. De afdeling burgerzaken krijgt in dit voorstel ook een andere rol in de gemeente. De burger doet de aanvraag vanuit huis, en moet de identiteit alleen nog verifiëren bij de afgifte. Bij DAR aan de balie wordt een foto vanuit de erkende fotograaf bij de gemeentebalie en krijgt de medewerker burgerzaken dus een digitale in plaats van een fysieke foto te zien.
 - Fotografen of organisaties met fotocabines: Als deze mee willen doen met DAR, moeten ze voldoen aan de eisen voor erkenning, daarop worden getoetst en daarna periodiek gecontroleerd. Zij hebben eenmalige kosten bij de aanvraag voor de erkenning.
 - Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV): JenV is beleidsverantwoordelijk voor de Wet op de identificatieplicht (WID) en het rijbewijs wordt daarin officieel aangeduid als

ID-middel. Het rijbewijs moet daarom voldoen aan de eisen die worden gesteld aan ID-middelen zoals die zijn afgesproken in een normenkader voor ID-middelen met betrokken organisaties.

- Het Ministerie van Binnelandse Zaken (BZK): BZK is de beleidsverantwoordelijke voor paspoorten, identiteitskaarten en het eID. Het rijbewijs is op grond van de WID een identificatiemiddel BZK denkt mee over systeemwaarborgen van identificatiemiddelen voor het verhogen van de openbare veiligheid en versterken van de burgervriendelijkheid en efficiëntie van administratieve diensten in het aanvraag- en uitgifteproces van een identiteitsdocument.
 - Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW): Systeemverantwoordelijk voor de aanvraag en afgiften van rijbewijzen.
 - Burgemeesters: De burgemeester geeft rijbewijzen af en neemt dus het besluit of iemand een rijbewijs mag ontvangen.
 - Burgers: Die hun rijbewijs willen verlengen en vervangen kunnen gebruik maken van het Digitaal Aanvragen Rijbewijzen (DAR).
- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Belanghebbenden zijn in alle fasen van het beleidstraject betrokken geweest: het ontwikkelen van het experiment, uitvoering en ingebruikname, evaluatie en monitoring en toetsing van de voorgestelde wetswijziging.

1. Wat is het probleem?

a) Wat is het probleem?

1. De huidige praktijk voldoet niet aan de veiligheidseisen.
De technische vooruitgang op het gebied van digitale beeldverwerking maakt nu het zogenaamde "morphen" mogelijk. Deze techniek wordt gebruikt om verschillende gezichtsfoto's samen te voegen tot één totaalbeeld dat de kenmerken van twee of meer gezichten combineert. Als een foto op een rijbewijs op deze manier wordt gemanipuleerd, kan niet alleen de identiteit van de houder van het rijbewijs worden geverifieerd, maar mogelijk ook de identiteit van een andere persoon wiens gezichtskenmerken op de foto staan. Dit betekent dat het rijbewijs kan worden gebruikt om bijvoorbeeld de grens over te steken door meerdere personen. De functie van het rijbewijs als document voor identiteitscontroles wordt zo fundamenteel in gevaar gebracht. Een controle van foto's op dergelijke wijzigingen is met de huidige stand van de technologie niet betrouwbaar. Dit wordt met name bemoeilijkt als foto's eerst worden afgedrukt en later opnieuw worden ingescand.
2. Huidige praktijk voldoet niet aan de kwaliteitsvereisten
Daarnaast is er het probleem dat in sommige gevallen de door burgers meegebrachte foto niet voldoet aan de biometrische kwaliteitsvereisten. Dit kan ertoe leiden dat de foto wordt afgekeurd en burgers een nieuwe afspraak moeten maken om een rijbewijs aan te vragen. Bovendien zijn er gevallen bekend dat de ingediende foto niet voldeed aan de kwaliteitsvereisten en toch werd goedgekeurd voor de productie van rijbewijzen. Om veilige en snelle identiteitsverificatie mogelijk te maken en ongemak voor burgers te voorkomen, met name tijdens de identiteitscontrole, zouden uitzonderingen op de biometrische geschiktheid van foto's beperkt moeten blijven tot slechts enkele gevallen. Verder veroorzaakt het huidige proces van printen en scannen van een foto kwaliteitsverlies, omdat er foto's met de lagere resolutie opgenomen worden. Een foto van lagere kwaliteit is lastiger te controleren, en kan leiden tot onnodige twijfel en escalatie bij

identiteitsverificatie processen. Op basis van artikel 3, eerste lid, van richtlijn 2006/126/EG dienen de lidstaten alle dienstige maatregelen te nemen om vervalsing van rijbewijzen te voorkomen. Daarnaast wordt met het systeem van DAR de afgifte en aanvraag van rijbewijzen eenvoudiger voor burgers.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Het reguliere proces van aanvragen van een rijbewijs kent een aantal kwetsbaarheden in de fraudebestendigheid. Deze worden hierna beschreven.

1. Foto's kunnen met de huidige technische ontwikkelingen en apps zeer eenvoudig digitaal bewerkt kan worden. Wijzigingen van de pasfoto kunnen de identificatie bemoeilijken en zijn dus ongewenst.
2. Foto's worden tijdens het aanvraagproces aan de gemeentebalie bewust of onbewust verwisseld.
3. De foto of de handtekening voldoet niet aan de (kwaliteits)eisen.

c) Wat is de omvang van het probleem?

In 2019 heeft de RDW bij 164 rijbewijsaanvragen geconstateerd dat sprake was van fotoverwisseling. Verder blijkt uit gegevens van de RDW dat voor regulier aangevraagde rijbewijzen geldt dat maandelijks circa 20% van aan de gemeente balie overlegde pasfoto's niet voldoet aan de normen die gesteld worden door de International Civil Aviation Organization (ICAO). Normen die hierin gesteld worden gaan onder andere over gezichtsuitdrukking, de hoek waarin een foto van het gezicht mag worden gemaakt en de zichtbaarheid van ogen.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Tot 28 september 2024 loopt er een experiment (pilot), via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), voor het Digitaal Aanvragen Rijbewijzen (DAR). Deze AMvB maakt het mogelijk dat, in tegenstelling tot wat in de Wegenverkeerswet 1994 staat, een rijbewijsaanvraag digitaal kan worden ingediend bij de RDW. Bij een digitale rijbewijsaanvraag gaat de burger naar een erkende fotograaf waar de rijbewijsfoto wordt gemaakt en de handtekening wordt gezet. Deze foto wordt doorgestuurd naar de RDW waarna de aanvraag door de burger met DigiD (veiligheidsniveau substantieel) wordt ingediend bij de RDW, de RDW vergelijkt vervolgens de foto met een foto in het register om te bezien of de aanvrager overeenkomt met de foto die al in het register staat. De uitreiking van het document vindt nog wel bij de gemeentebalie plaats, zodat er ook een fysieke controle plaatsvindt op de identiteit van de aanvrager. De evaluatie van het experiment heeft uitgewezen dat digitaal aanvragen van een rijbewijs voor de burger en voor gemeenten tijdswinst en gemak oplevert. Bovendien is deze wijze van aanvraag veilig omdat de mogelijkheid om foto's te manipuleren en zodoende documenten te vervalsen sterk is verkleind.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Daar zijn nadelen aan verbonden. Zo is het voor burgers nadelig dat zij weer twee keer naar het gemeentehuis moeten om een rijbewijs aan te vragen. Vooral in uitgestrekte gemeenten wordt het verwijderren van deze tussenstap gewaardeerd. Ook voor gemeenten heeft het stoppen van het digitaal aanvragen consequenties, omdat dan alle aanvragen weer via de balies bij burgerzaken moeten verlopen, die op dit moment al zwaar belast zijn. Bovendien hebben de RDW en de fotografen flinke investeringen gedaan in deze werkwijze die dan (tijdelijk) verloren gaan. Daarnaast kan DAR dan ook niet meer helpen in het tegengaan van fraude.

2. Wat is het beoogde doel?

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

De elektronische aanvraag van het verlengen of vervangen van een rijbewijs leidt tot een veilig, efficiënt en gebruiksvriendelijk digitaal ondersteund aanvraagproces t.o.v. het huidige proces aan de gemeentebalie met het handmatig scannen en controleren van een papieren foto.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

SDG 16 - Bevorder vreedzame en inclusieve samenlevingen met het oog op duurzame ontwikkeling, verzeker toegang tot justitie voor iedereen en bouw op alle niveaus doeltreffende, verantwoordelijke en toegankelijke instellingen uit.

De overheid heeft de wettelijke taak om rijbewijzen uit te geven en hier regels voor op te stellen. De evaluatie gedurende het experiment laat zien dat de elektronische aanvraag van rijbewijzen zorgt voor een vereenvoudiging van het huidige aanvraagproces en de veiligheid van het rijbewijs als ID-document verhoogt.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Steeds meer diensten worden via online transacties geleverd. Ook de overheid moet moderniseren en gaat mee in deze ontwikkeling. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de wens van burgers en overheden.

Er is ook de afgelopen jaren meerdere malen (pogingen tot) fraude gepleegd met identiteitsdocumenten, waaronder rijbewijzen.

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 is ervoor gekozen 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 na het maken van een digitale foto bij de erkende fotograaf ook een digitale aanvraag te doen aan de gemeentebalie.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Een aanpassing van de wetgeving die het mogelijk maakt om digitaal een rijbewijs aan te vragen wat leidt tot een gebruiksvriendelijker proces voor de burger, eenvoudiger proces voor gemeenten en meer fraudebestendig is.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Voor een structurele invoering van de mogelijkheid van digitale aanvraag van rijbewijzen dient er een wijziging plaats te vinden van de Wegenverkeerswet 1994 waarin nu is geregeld dat een rijbewijs fysiek aangevraagd moet worden bij een gemeentebalie, alsook en AMvB-wijziging en wijzigingen in lagere regelgeving.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

1. Eenvoudiger proces voor gemeenten en RDW. De RDW krijgt de foto's rechtstreeks toegestuurd en niet meer een geprinte versie via de gemeente. Daarmee zijn minder handelingen bij de gemeente nodig en kan de RDW meer geautomatiseerd werken.
2. Gebruiksvriendelijker aanvraagproces voor burgers. De aanvraag kan meer plaats- en tijdsafhankelijk plaatsvinden omdat men niet gebonden is aan de openingstijden van gemeenten en gebruik kan maken van fotografen of fotohokjes die vaak ruimere openingstijden hebben. Daarnaast hoeft men niet per se in je eigen gemeente een foto te laten maken. Men kan er daarnaast ook voor kiezen gebruik te blijven maken van het huidige systeem.
3. Fraudebestendiger. Foto's met hogere kwaliteit in het centraal rijbewijzenregister, op het rijbewijs en daarmee ook betere identiteitscontrole door gemeente, RDW en handhavende instanties. Daarnaast beoogt dit systeem fraude bij de aanvraag vaker te voorkomen, omdat de foto zowel door de medewerker aan de balie als met de inzet van een technisch hulpmiddel wordt gecontroleerd.

b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Zodra de beoogde wetswijziging en AMvB-wijziging in concept zijn uitgewerkt, wordt van de kant van gemeenten een VNG-toets gedaan. Daarnaast wordt het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) om advies gevraagd en wordt het wetsvoorstel en de concept-AMvB getoetst door de Autoriteit Persoonsgegevens, waarvoor we ook een Privacy Impact Assessment (PIA) opstellen. De RDW wordt gevraagd om een uitvoeringstoets op te leveren.

5. Wat is de voorkeursoptie?

a) Wat is het voorstel?

Het aanpassen van de Wegenverkeerswet 1994 en de AMvB 'Reglement rijbewijzen' zodat het mogelijk wordt een elektronische aanvraag van verlenging of vervanging van rijbewijzen te doen bij de RDW.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

Het voorstel is doeltreffend en doelmatig. Dit weten we door een langdurig experiment met deze werkwijze. Uit de evaluatie van het experiment blijkt dat het proces goed werkt. En alle betrokken tevreden zijn met de nieuwe werkwijze. Ook burgers zijn positief. De enige manier om een digitale aanvraag definitief wettelijk mogelijk te maken is een wetswijziging. Omdat dit burgers en de overheid tijd en moeite bespaart en de kans op fraude hiermee waarschijnlijk wordt beperkt staat dit in verhouding. De betrokken organisaties worden ook nog om een uitvoeringstoets gevraagd.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

n.v.t.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Ten opzichte van het reguliere proces zijn verbeteringen doorgevoerd en er is uitgebreid gepilot waarbij zich geen noemenswaardige incidenten hebben voorgedaan. Dit geeft vertrouwen. Toch kan niet helemaal worden uitgesloten dat er ook in het digitale proces mogelijke kwetsbaarheden te detecteren zijn. Er moet blijvende aandacht zijn om deze kwetsbaarheden te verminderen en te mitigeren wanneer nodig. Daarom wordt er constant gemonitord of er problemen zijn en daarnaast worden er menselijke steekproeven gehouden om het digitale proces te controleren. Op dit moment is BZK ook bezig met het moderniseren van de afname van biometrie voor reisdocumenten. Hierbij wordt gedacht zowel ter plaatse maken van de digitale foto bij de uitgevende instantie als de optie om de foto te laten maken door de erkende fotograaf en via secure transfer beschikbaar stellen aan de uitgevende instantie. Hierdoor wordt een gang naar de fotograaf in sommige gevallen overbodig. IenW en BZK zetten zich gezamenlijk in om de processen zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten voor de aanvraag van verschillende ID-middelen. Dit zodat niet in de toekomst aanvraagprocessen voor verschillende documenten uit elkaar lopen.

DAR is geëvalueerd in de pilotsituatie en daaruit blijkt dat de betrokken organisaties positief tegenover continuering staan. Als DAR wettelijk is verankerd zal samen met de RDW en gemeenten worden gekeken naar procesoptimalisaties. Daarnaast worden de financiële afspraken waar nodig ook herbekeken, om de rijbewijsketen zo goedkoop mogelijk te laten zijn en het voor de RDW en gemeenten wel kostendekkend in te richten.