

36 937 Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de structurele invoering van de mogelijkheid van digitale aanvraag van rijbewijzen (Wet digitale aanvraag rijbewijzen)

Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel bevat voorschriften inzake het op elektronische wijze aanvragen van rijbewijzen (hierna: DAR). In 2017 heeft de regering de juridische basis voor een experiment met het elektronisch aanvragen van rijbewijzen bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld.¹ In 2018 is het experiment gestart om het langs elektronische weg aanvragen van rijbewijzen te beproeven. Het experiment regelde dat burgers in bij ministeriële regeling aangewezen gemeenten hun rijbewijs elektronisch konden verlengen of vervangen. Een eerste aanvraag kon niet elektronisch worden gedaan. In paragraaf 2.1.2 wordt daar verder op ingegaan.

Het experiment had een looptijd van zes jaar, tot 24 september 2024, en is geëvalueerd.

Op 12 maart 2021 heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.² Uit deze evaluatie is gebleken dat het elektronisch aanvragen wordt gewaardeerd door 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 ingediend kan worden. Daarnaast is geconstateerd dat het elektronische aanvraagproces foutbestendiger geworden is op de onderdelen identificatie door onder meer de inzet van erkende fotografen en de uitvoering van controle met kwaliteitsmetingssoftware, dan het

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, 29 398, nr. 906.

reguliere aanvraagproces. Ook worden fouten, zoals foto's die niet voldoen aan de normen, eerder en beter in het proces opgespoord. Voordeel van het elektronisch aanvragen is bovendien dat het een betere (digitale) foto op het rijbewijs en in het rijbewijzenregister oplevert, waarmee het proces van identiteitsvaststelling 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.³ Zoals al eerder is opgemerkt, wordt hieronder in paragraaf 2.1.2 ingegaan op de eerste aanvraag van een rijbewijs.

Na afloop van het experiment is er een gedoogperiode gestart ter overbrugging tot de wetswijziging gereed is. Op 16 september 2024 heeft de minister van IenW de Tweede Kamer geïnformeerd over het besluit om het digitaal aanvragen van een rijbewijs te gedogen⁴. Met dit wetsvoorstel komt een einde aan de gedoogperiode en wordt het elektronisch aanvragen van rijbewijzen definitief landelijk ingevoerd.

Tevens bevat dit voorstel een wijziging van enkele artikelen van de Wegenverkeerswet 1994 die in die wet terecht zullen komen bij inwerkingtreding 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).⁵ 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.

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

³ Kamerstukken II 2020/21, 29 398, nr. 906.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 29 398, nr. 1123.

⁵ Staatsblad 2023, 195.

2. Het proces

2.1 Aanleiding elektronische aanvraag rijbewijzen

2.1.1 Wettelijke praktijk aanvragen rijbewijzen

Momenteel is op grond van de Wegenverkeerswet 1994 geregeld dat een rijbewijs fysiek aangevraagd moet worden bij een gemeentebalie. Bij het conventionele 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, indien het gaat om een aanvraag voor een vervanging of verlenging, de foto steekproefsgewijs vergeleken met een eerdere foto van de aanvrager die opgeslagen is in het rijbewijzenregister. De RDW gaat over tot productie van het rijbewijs, 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 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 1994 wordt het, na de experimenteer- en gedoof fase, definitief 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 ingegaan. Op deze manier

wordt de aanvraagprocedure van het rijbewijs voor burgers vereenvoudigd en verbeterd. Bij een elektronische aanvraag hoeft een burger namelijk maar één keer naar een gemeentebalie. Uit de evaluatie van het experiment naar het elektronisch aanvragen komt naar voren dat burgers het als prettig(er) ervaren, omdat het tijd en geld scheelt om niet twee keer naar het gemeentehuis te hoeven 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 blijven plaatsvinden in verband met de eerste identificatie en registratie van de aanvrager in het rijbewijzenregister. Dit omdat het van belang is dat voor de eerste keer dat een rijbewijs wordt afgegeven de persoon fysiek geïdentificeerd wordt. Er bevindt zich immers op dat moment nog geen foto van de aanvrager in het rijbewijzenregister waarmee de RDW de foto bij de aanvraag kan vergelijken.

Zoals in de inleiding al is aangegeven liep er tot eind september 2024 een experiment naar het elektronisch aanvragen van rijbewijzen. Dit experiment is zeer succesvol gebleken en is gedurende de looptijd uitgebreid naar heel Nederland. Uit het evaluatierapport blijkt dat gemeenten, fotografen, burgers en de RDW hier allemaal de meerwaarde van inzien. Tijdens het experiment was de deelname van gemeenten facultatief. Aan het einde van de looptijd van het experiment waren ongeveer 250 gemeenten betrokken. In de periode tussen begin 2019 en september 2024 zijn er ongeveer 834.000 elektronische aanvragen gedaan. In het jaar 2024 alleen zijn er circa 290.000 elektronische aanvragen gedaan en in 2025 waren er tot en met augustus circa 250.000 elektronische aanvragen. Daarom wordt voorgesteld om, met inachtneming van de verbeterpunten die uit het rapport blijken, de mogelijkheid van het elektronisch aanvragen definitief wettelijk en landelijk in te voeren. Het is een mogelijkheid, geen verplichting. Fysieke aanvragen aan de balie blijven mogelijk.

2.1.3 Het elektronisch aanvragen in de context van bredere ontwikkelingen

De definitieve 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 online 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 gepubliceerd⁶.

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 (gezichtsoptname, vingerafdrukken en handtekening) van de aanvrager. In de Kamerbrief over Onderzoeken innovaties dienstverlening paspoorten van 9 oktober 2020⁷ en in de brief van 8 juli 2022⁸ is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van “live enrollment”. Het door het ministerie van BZK eind 2021 opgezette project Modernisering Afname Biometrie heeft als hoofddoel de geprinte pasfoto uit te faseren. Naar aanleiding van de voortgangsbrief reisdocumenten en de uitkomsten van de zelfevaluatie van 30 januari 2025⁹ wordt binnen het ministerie van BZK op dit moment gewerkt aan de ontwikkeling van een generiek koppelvlak voor het aansluiten van apparatuur van verschillende aanbieders op de systemen voor de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten. Dit generieke koppelvlak biedt belangrijke kansen, zoals samenwerking met zowel het ministerie van Buitenlandse Zaken als de RDW, waarbij dezelfde apparatuur gebruikt kan worden voor verschillende aanvraagprocedures, bijvoorbeeld visumaanvraag en het (digitaal) aanvragen van rijbewijzen.

2.1.4 Voordelen elektronische aanvraag rijbewijzen

⁶ Staatsblad 2021, 262.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 25 764, nr. 129.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 25 764, nr. 137.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 25 764.

De belangrijkste reden om het elektronisch aanvragen van rijbewijzen nu definitief wettelijk en landelijk in te voeren is 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 te voorkomen, omdat én aan de balie én geautomatiseerd een fotovergelijking wordt gedaan (1:1 en 1:N-vergelijking). Verder wordt bij de elektronische aanvraag van het rijbewijs gebruik gemaakt van het overheidsmiddel DigiD met betrouwbaarheidsniveau minimaal substantieel. 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.

Voordat de aanvraag kan plaatsvinden, is vastgesteld dat de foto aan de voorwaarden voldoet voor een identiteitsdocument. Deze liggen vast in een fotomatrix, gebaseerd op de ICAO normen¹⁰. 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.

Door de foto's elektronisch aan te leveren, zijn de foto's die opgenomen worden in het rijbewijzenregister 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 gescand en vervolgens naar de RDW worden gestuurd. Deze handelingen hebben negatieve invloed op de kwaliteit van de foto in het rijbewijzenregister. 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

¹⁰ Zie hiertoe bijlage L bij de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001.

handelingen bij de gemeente nodig en is het proces minder foutgevoelig en efficiënter.

2.1.5 Experiment

Bovengenoemde voordelen waren aanleiding om in 2018 een experiment te starten samen met gemeenten (vertegenwoordigd door de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (hierna: NVVB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG)) om het elektronisch aanvragen van rijbewijzen mogelijk te maken¹¹. Omdat hier in Nederland nog geen ervaring mee was, is besloten om eerst een experiment te starten met een beperkt aantal gemeenten. In de algemene maatregel van bestuur waarin het experiment is geregeld, is opgenomen dat burgers in bij ministeriële regeling aangewezen gemeenten 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 tijdens het experiment dus om vernieuwingen, categorie uitbreidingen en nieuwe afgiften 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 rijbewijzenregister. Dit is een vereiste om de elektronisch ingediende foto te kunnen vergelijken met de eerder ingediende foto.

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-verordening¹² is weergegeven.

¹¹ Besluit van 14 september 2018, houdende tijdelijke regels ten behoeve van een experiment met de elektronische aanvraag van rijbewijzen (Staatsblad 2018, 329).

¹² Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli

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 experiment¹³ 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 het experiment is gebleken dat het proces veilig is. Door de uitgevoerde controles waarbij de foto digitaal werd vergeleken met een eerdere foto van de aanvrager 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 om naast een aanvraag aan de balie ook via een elektronische aanvraag een rijbewijs te verlengen.

2.2 Betrokken partijen

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).

¹³ Kamerstukken II 2020/2021, 29 398, nr. 906.

De Minister van IenW, de Minister van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV), gemeenten en de RDW zijn betrokken bij de uitgifte van rijbewijzen. De gemeenten worden vertegenwoordigd door de VNG en de NVVB. De Minister van IenW draagt de beleidsverantwoordelijkheid voor deze wijziging. De Minister van JenV is verantwoordelijk voor de wetgeving rondom identificatie in Nederland. Dit omvat de Wet op de identificatieplicht (hierna: WID) en de Wet identificatie bij dienstverlening.

Omdat het uitvoering geven aan de mogelijkheid tot het elektronisch aanvragen van rijbewijzen, het uitvoeren, vaststellen en het vastleggen van fotocontroles nieuwe taken oplevert voor de RDW, moet ook de Staatssecretaris van BZK op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, dit wetsvoorstel medeondertekenen.¹⁴ 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 het gemeentehuis gaan en daar een aanvraag doen. De mogelijkheid om met geprinte foto's naar het gemeentehuis te gaan, blijft bestaan voor mensen die om hun moverende redenen geen gebruik kunnen of willen maken van het elektronisch aanvragen.

Burgers krijgen bij het aanvragen een andere rol. Een aanvrager kan gebruik maken van het nieuwe systeem met een elektronische aanvraag bij vervangen of verlengen van het rijbewijs. Zoals hierboven reeds is aangegeven zal het elektronisch aanvragen van het rijbewijs voor de burger een eenvoudiger en minder tijdrovende procedure zijn dan bij een aanvraag aan het loket. Het blijft uiteraard altijd mogelijk om de aanvraag tot verlenging van

¹⁴ Artikel 6, onderdeel a, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

het rijbewijs fysiek bij het gemeenteloket te doen.

3 Hoofdpijnen wetsvoorstel

3.1 Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om het experiment elektronisch aanvragen van het rijbewijs en de gedoogfase 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 gemeentebalie 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 hoofdpijnenakkoord 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. Het Coalitieakkoord 2026-2030 'Aan de slag, bouwen aan een beter Nederland' van 30 januari 2026 stelt tenslotte dat de overheid digitaal betrouwbaar, toegankelijk, efficiënt en weerbaar moet zijn. Het mogelijk maken van het elektronisch aanvragen van rijbewijzen draagt hieraan bij.

3.2 Het elektronische proces

Momenteel liggen de aanvraag, de afgifte en de uitreiking van identiteitsdocumenten onder een vergrootglas. Dit komt omdat in de afgelopen jaren meerdere malen (pogingen tot) fraude zijn

gedaan met identiteitsdocumenten¹⁵. Het elektronisch aanvragen van rijbewijzen is voor het rijbewijs een goede bijdrage aan het tegengaan van fraude. De fotovergelijkingsoftware bij de RDW kan namelijk aanvragen met incorrecte informatie eruit filteren en is daarmee een goede aanvulling op het menselijke proces.

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. Na de inwerkingtreding van dit voorstel van wet zal er ook een vergelijking plaatsvinden met andere foto's in het register om te controleren of de persoon op de foto niet al voorkomt in het rijbewijzenregister. Hiermee wordt het nagenoeg onmogelijk om een rijbewijs aan te vragen met de identiteit van iemand anders als een van beiden al voorkomt in het rijbewijzenregister¹⁶. De verplichting om een contactmoment te hebben met een bevoegd ambtenaar van de gemeente blijft bestaan. Bij de afgifte van het rijbewijs zal de identiteit van de aanvrager nogmaals goed gecontroleerd worden. Foto's die niet afkomstig zijn van een erkende fotograaf en niet aan de eisen van de pasfoto voldoen, worden niet geaccepteerd voor een elektronische rijbewijsaanvraag.

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

1. De aanvrager laat een digitale foto maken 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 dit samen met de pasfoto en handtekening door te sturen naar de RDW. In dit stadium vindt de eerste controle plaats door de software van de dienstverlener. Deze controle zorgt voor een melding als de foto niet voldoet aan de ICAO normen waardoor er gelijk een nieuwe foto kan worden gemaakt en de uitval in het verdere proces geminimaliseerd wordt.¹⁷

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 25 764, nr. 137.

¹⁶ Dit is de zogenaamde 1:1 en 1:N verificatie.

¹⁷ Deze controle zorgt voor de grote administratieve lastenverlaging (verlaging van de afkeur bij aanvraag van 20% naar <1%).

Als de foto niet voldoet aan de 1 op 1 controle wordt de aanvrager meegedeeld dat hij een aanvraag moet indienen bij de gemeente. Ook is het mogelijk om te controleren of

2. Tijdens het uploaden van de pasfoto in het systeem van de RDW vindt automatisch nogmaals een controle plaats of de pasfoto voldoet aan de daaraan gestelde kwaliteitseisen en of de foto van de erkende fotograaf afkomstig is. De aanvrager krijgt na deze controle bericht van de RDW via e-mail of SMS met de mededeling of de pasfoto geschikt is voor het doen van een elektronische aanvraag. Als niet wordt voldaan aan de genoemde twee vereisten, dan wordt de pasfoto met aanvraagcode niet bij de RDW geregistreerd en krijgt de aanvrager bericht dat de foto niet voldoet. Zijn de gegevens wel akkoord dan ontvangt de aanvrager een aanvraagcode en kan hij een elektronische aanvraag indienen.
3. De aanvrager logt op een vertrouwde plek in op de webdienst 'Online verlengen rijbewijs' met zijn DigiD met extra ID-controle (DigiD met betrouwbaarheidsniveau minimaal substantieel). In deze webdienst dient de aanvrager bij de aanvraag de unieke code die hij heeft ontvangen 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.
4. De aanvrager krijgt de categorie of categorieën getoond die hij op het rijbewijs krijgt. Ook kan de aanvrager zien waarom hij een categorie niet krijgt, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van een benodigde medische keuring.
5. 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 (de 1:1 controle).
6. Na een succesvolle elektronische aanvraag en de benodigde controles zal de RDW het proces van productie,

de aangeleverde pasfoto uniek is ten opzichte van alle andere foto's in het rijbewijsregister (de 1:N controle). Als de foto niet voldoet aan de 1:N controle en er fraude wordt vermoed dan wordt hiervan melding gemaakt bij de bevoegde autoriteiten.

personalisatie van het rijbewijs en de levering van het rijbewijs aan het bezorgbedrijf in gang zetten. Het rijbewijs wordt bezorgd bij de gemeente waar de aanvrager is ingeschreven in de basisregistratie personen.

7. De RDW stuurt een bericht naar de aanvrager dat hij zijn rijbewijs bij de gemeente kan ophalen als de aanvraag elektronisch is gedaan.
8. De aanvrager gaat naar de gemeente waar hij woonachtig is om het rijbewijs op te halen. Hierbij wordt de identiteit van de aanvrager nogmaals vastgesteld door de baliemedewerker.

Het blijft ook mogelijk om een aanvraag te doen bij de gemeentebalie. Dit kan op twee manieren. Allereerst blijft de mogelijkheid om een aanvraag met een fysieke foto aan de balie te doen. De tweede optie is een aanvraag aan de balie met een digitaal vastgelegde foto van een erkende fotograaf. 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 woonachtig is. De betrokken baliemedewerker zal de digitale foto op kunnen halen via de code die de aanvrager heeft gekregen en de aanvraag kunnen indienen bij de RDW.

Als de aanvraag is ingediend bij de gemeente en het rijbewijs is ontvangen, laat de gemeente de aanvrager weten 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 met betrekking tot de fotocontrole. In het nieuwe artikel 4b, eerste lid, onder g2, wordt de RDW belast met het uitvoeren, vaststellen en vastleggen van de fotocontrole ten behoeve van het verkrijgen van een rijbewijs. Onderdeel hiervan is controleren of de foto authentiek is. 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 bepaald. Alleen al om die reden dienen de gegevens op het rijbewijs authentiek te zijn. Indien er fraude vermoed wordt, zal de RDW hiervan melding maken bij de bevoegde autoriteiten (zoals de Koninklijke Marechaussee en OM).

De RDW heeft op dit moment al de taak van 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 taak om foto's te beoordelen voor een aanvraag van een rijbewijs ook een taak te geven ten behoeve van het controleren van foto's om zodoende fraude tegen te gaan. De resultaten van een dergelijk onderzoek, dat door een buitengewoon opsporingsambtenaar (hierna: boa) van de RDW kan worden uitgevoerd, worden dan doorgegeven aan de bevoegde autoriteiten. Zoals elders in deze toelichting al is beschreven wordt bij de aanvraag van een rijbewijs door de RDW een stappenplan uitgevoerd met onder andere 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 (voldoet de pasfoto aan de ICAO normen), vervolgens wordt in stap twee vastgesteld of de persoon die het rijbewijs aanvraagt een foto van zichzelf aanlevert.

Tijdens het experiment en de gedoogfase bestond de fotocontrole uit voornoemde controles (ICAO en 1:1).

Met de nieuwe taak die wordt opgedragen aan de RDW zal verdergaand toezicht kunnen worden gehouden op de juistheid van de gegevens in het rijbewijzenregister en daarmee op de correcte afgifte van rijbewijzen en het kunnen vaststellen of sprake is van een authentieke pasfoto. De twee nieuwe controles zijn de controle of de foto van de erkende fotograaf afkomstig is en het uitvoeren van de vergelijking van één foto op alle foto's in het rijbewijzenregister (de zogenaamde 1:N controle).

Bij de 1:N controle zal de aangeleverde foto geautomatiseerd vergeleken worden met andere foto's in het register. Hierdoor wordt vastgesteld of de betreffende foto al aanwezig is in het register en toebehoort aan een andere persoon.

Daarnaast wordt vastgesteld of een foto authentiek is en dat er dus geen wijzigingen in de originele foto zijn aangebracht. De RDW kan door deze controle vaststellen of de foto daadwerkelijk afkomstig is van de verzendende erkende fotograaf en de door hem opgegeven apparatuur. Dit gebeurt door middel van een onderzoek naar (patronen in) de foto. Dit is een verdergaande controle dan het enkel controleren of de foto uniek is. Deze controle is van belang omdat met de huidige technische ontwikkelingen het zeer eenvoudig is 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 wijzigingen van de pasfoto kunnen de identificatie, bijvoorbeeld door politie of andere handhavende instanties bemoeilijken en zijn dus ongewenst.

Als de geautomatiseerde controle onvoldoende zekerheid geeft, zoals wanneer een foto gemorpht is, zal een daartoe speciaal opgeleide medewerker van de RDW 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 met 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.

3.4 Erkenning fotografen

Met het onderhavige wetsvoorstel worden ook enkele artikelen van de Wegenverkeerswet 1994 gewijzigd die in die wet terecht zullen komen bij inwerkingtreding van

MERK.

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 (hierna: VOG) te overleggen en mag er geen sprake zijn van een weigeringsgrond uit de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Fotografen zullen om mee te kunnen doen met DAR moeten beschikken over een erkenning op twee lagen. 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 de memorie van toelichting bij MERK)¹⁸. 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 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

¹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 36 164, nr. 3, blz. 10.

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 4aud, eerste lid, daartoe uit te breiden. Hiertoe wordt in dit wetsvoorstel een wijziging van artikel 4aud voorgesteld. Dit ziet specifiek op de registratie van gegevens in het rijbewijsregister. Op basis van deze wijziging kunnen bij algemene maatregel van bestuur de specifieke erkenningen voor fotografen worden geïntroduceerd.

Zoals in paragraaf 3.3 al is benoemd, wordt geborgd dat er unieke foto's in het rijbewijzenregister worden opgenomen. Om die reden wordt bij het elektronisch aanvragen van rijbewijzen enkel toegestaan de foto door een erkende fotograaf te laten maken en deze rechtstreeks via een beveiligde verbinding te laten toezenden aan de RDW. 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 regeling¹⁹ 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. Deze sanctie kan inhouden dat er schorsende maatregelen worden opgelegd, voorwaardelijke intrekking van de erkenning of bij zware of herhaaldelijke overtredingen zelfs dat de erkenning definitief wordt ingetrokken.²⁰

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

¹⁹ Zie hiertoe artikel 4 aud, tweede lid, 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 (Staatsblad 2023, 195).

²⁰ Zie hiertoe artikel 4b, onderdeel j van de Wegenverkeerswet 1994.

rijbewijzenregister. Dit wordt pas mogelijk als op een andere wijze een fotovergelijking kan plaatsvinden.

Bij een eerste aanvraag kan wel gebruik worden gemaakt van een digitale foto en handtekening. Zoals hierboven in paragraaf 3.2 is aangegeven, wordt in dat geval, 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 balied medewerker van de gemeente 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 net als bij een aanvraag met een geprinte foto, gebruik worden gemaakt van andere hulpmiddelen zoals het stellen van meerdere identificatievragen aan de betreffende burger. Dit is conform de huidige werkwijze bij een aanvraag met een fysieke foto.

Belangrijk voor de reikwijdte 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 fysiek aan de gemeentebalie met een geprinte pasfoto een rijbewijs aanvragen, zoals ook hierboven uitgelegd.

3.6 Fotocontrole

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 identiteitsdocumenten.²¹ Vervolgens wordt gekeken of de foto van de aanvrager/rijbewijshouder is. De door de erkende fotograaf verzonden foto wordt door 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 tevoren door RDW bepaalde

²¹ Zie artikel 1 van de Regeling eisen pasfoto's in samenhang met bijlage L bij de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001.

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.

Heel sporadisch is het elektronisch niet vast te stellen of de pasfoto van dezelfde persoon is. Dit komt bijvoorbeeld doordat iemands uiterlijk in tien jaar sterk is veranderd of omdat de oude foto in het register van onvoldoende kwaliteit is. De betrokkene krijgt dan bericht dat hij of zij de aanvraag fysiek bij de gemeente moet doen.

3.7 Uitkomsten waarde-onderzoek DAR

In de rijbewijsketen worden door gemeenten en door de RDW kosten gemaakt. Bij gemeenten wordt onder andere de identiteit vastgesteld en de aanvraag en afgifte verwerkt. De RDW is onder andere belast met de ondersteuning van de gemeenten bij het aanvraagproces, met de (veiligheid van) productie en verzending van rijbewijzen. Daarnaast is de RDW verantwoordelijk voor de beoordeling van omwisselingsaanvragen van buitenlandse rijbewijzen. Bij fysieke aanvragen komt de aanvrager twee keer naar het gemeenteloket. Bij een elektronische aanvraag verricht de RDW meer handelingen, onder andere de controle op identiteit aan de hand van de nieuwe en oude pasfoto in het register.

Ecorys heeft in opdracht van het ministerie van IenW een waarde-onderzoek uitgevoerd naar de verschillen van kostenverdeling tussen een fysieke aanvraag en een elektronische rijbewijsaanvraag. Dit rapport is op 16 september

2024 aangeboden aan de beide Kamers der Staten-Generaal²². Op basis van de conclusies van dit rapport is in overleg met betrokken partijen besloten dat bij een elektronische aanvraag een vergoeding van gemeenten naar de RDW plaatsvindt per elektronische rijbewijsaanvraag bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, om zo de activiteiten van de RDW te kunnen financieren. Ook is er een aanvullende afspraak tussen beide partijen gemaakt over de verdeling van kosten bij aanvragen aan de gemeentebalie met een digitale foto en handtekening. In deze situatie zal er ook per aanvraag een vergoeding van gemeenten naar de RDW plaatsvinden voor de financiering van de activiteit bij de RDW, vanaf het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. In een dergelijke verdeelsleutel was nog niet voorzien.

3.7.1 Gemeentelijke leges, rijkskostencomponent, totale tarief voor een standaardrijbewijs en DAR-vergoeding voor RDW

Uit artikel 111, eerste, vijfde en zesde lid volgt dat een rijbewijs op aanvraag en tegen betaling van het daarvoor vastgestelde tarief wordt afgegeven. Bij een aanvraag bij de burgemeester wordt het tarief vastgesteld door de burgemeester bij plaatselijke verordening. Uit het zesde lid van artikel 111 volgt dat het vastgestelde tarief is opgebouwd uit gemeentelijke leges en de vergoeding die door de burgemeester aan de RDW verschuldigd is voor de werkzaamheden die door de RDW worden verricht. Deze vergoeding wordt de rijkskostencomponent genoemd. Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt het mogelijk voor de RDW om bij een digitale aanvraag een zogenaamde DAR-vergoeding in rekening te brengen. Deze vergoeding komt boven op de productiekostenvergoeding en is een gevolg van de extra werkzaamheden die de RDW verricht.

3.8 Rijksbegroting

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting. De RDW is een tariefgestuurde organisatie en kan in overleg met het ministerie van IenW de tarieven voor haar dienstverlening aanpassen. Als blijkt dat het aanvraagproces als geheel

²² Kamerstukken II 2023/24, 29 398, nr. 1123.

goedkoper kan worden in de keten, dan betekent dit ook een kostenbesparing voor de burger. De verwachting is dat dit op termijn mogelijk zal zijn omdat het elektronisch proces in principe goedkoper is dan het conventionele aanvraagproces aan de gemeentebalie. Dit zal met name het geval zijn als de volumes van digitale aanvragen sterk gaan toenemen. Mocht deze situatie zich voordoen dan zal het ministerie van IenW samen met de RDW en de VNG deze kosten en ook de kostenverdeling tussen gemeenten en de RDW opnieuw gezamenlijk evalueren.

4 Verhouding tot fundamentele rechten

Op grond van artikel 16, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU; Pb2016/C 202/1) heeft eenieder recht op bescherming van zijn persoonsgegevens. In het tweede lid is een rechtsgrondslag gecreëerd voor het stellen van voorschriften betreffende de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie, alsook door de lidstaten, bij de uitoefening van activiteiten die binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie vallen, alsmede de voorschriften betreffende het vrij verkeer van die gegevens. Ter uitvoering van deze opdracht is de AVG vastgesteld. Met dit wetsvoorstel vindt de verwerking van persoonsgegevens plaats in overeenstemming met de AVG. Dit wordt hieronder verder toegelicht.

In artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest; 2016/C 202/02) is het recht op eerbiediging van het privéleven opgenomen. Dit kent dezelfde reikwijdte en inhoud als artikel 8 van Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM; Trb. 1951, 154), dat hieronder nog nader aan de orde zal komen. In artikel 8 van het Handvest is het recht vastgelegd van eenieder op bescherming van persoonsgegevens. Op basis van het tweede lid moeten deze gegevens eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht op toegang tot de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan. Op basis van het derde lid ziet een onafhankelijke autoriteit toe op de naleving.

In het internationale recht is het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer verder gewaarborgd in artikel 8 van het EVRM en in artikel 17 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR; Trb. 1969, 99), waarin het recht op privéleven wordt beschermd. Artikel 8 van het EVRM eist dat als inbreuken op het recht op eerbiediging van het privéleven plaatsvinden, deze voorzien moeten zijn in de wet en noodzakelijk moeten zijn op grond van een aantal nader aangegeven gronden. Daarnaast moet een inbreuk voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Artikel 17 van het IVBPR bepaalt dat een ieder recht heeft op bescherming tegen inmenging of aantasting van zijn privéleven door de wet. Daarnaast worden persoonsgegevens beschermd als een onderdeel van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 10 van de Grondwet. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet erkent het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en schrijft voor dat inperkingen daarop bij of krachtens wet in formele zin moeten zijn geregeld. Het tweede en derde lid van artikel 10 van de Grondwet verlangen van de wetgever nadere maatregelen over het omgaan met persoonsgegevens. De AVG voorziet materieel grotendeels in de regelgeving waartoe artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet opdraagt.

Zoals in dit voorstel al is aangegeven zal bij de 1:N controle de aangeleverde foto geautomatiseerd vergeleken worden met andere foto's in het register. Hierdoor wordt vastgesteld of de betreffende foto al aanwezig is in het register en toebehoort aan een andere persoon. Een gezicht van een natuurlijke persoon is een element dat kenmerkend is voor de fysieke identiteit van de betrokken natuurlijke persoon. In de beschreven situatie moet een pasfoto worden gezien als biometrisch persoonsgegeven als bedoeld in artikel 4 van de AVG. Gelet op de bijzondere privacygevoeligheid van deze gegevens gelden daarvoor specifieke eisen. Artikel 9 van de AVG bevat een verbod om deze gegevens te verwerken, behoudens uitzondering. Deze verwerking van persoonsgegevens past onder de specifieke uitzonderingsgrond voor de verwerking van biometrische gegevens, zoals bedoeld in artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG: de verwerking is noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde

doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene. Authenticatie is in het wetsvoorstel gedefinieerd als elektronisch proces voor de verificatie en bevestiging van de identiteit van een natuurlijke persoon of van de oorsprong en integriteit van gegevens.

De RDW is op grond van artikel 126 van de Wvw 1994 verwerkingsverantwoordelijk voor het rijbewijzenregister en verantwoordelijk voor de zuiverheid van het register. In deze hoedanigheid mag deze dienst, voor de doeleinden genoemd in artikel 126, tweede lid, Wvw 1994, bijzondere persoonsgegevens verwerken. Een rijbewijzenregister waarin twee verschillende identiteiten met gelijke biometrie voorkomen, is geen zuiver register.

Met de toevoeging van de 1:N controle aan de wettelijke bepalingen wordt voorzien in een formeel wettelijke grondslag om dit controlemiddel toe te passen. Het doel van de inzet van biometrie (de 1:N verwerking) is noodzakelijk voor authenticatiedoeleinden, de veiligheid en betrouwbaarheid van het rijbewijs als identificatiedocument en voor bewijs van rijbevoegdheid. Zoals elders in dit wetsvoorstel beschreven is er binnen het proces van rijbewijsverlening veel aandacht voor de fraudebestendigheid. Dit is een gevolg van de (pogingen tot) fraude die de afgelopen jaren meerdere malen zijn gedaan met identiteitsdocumenten. Door het wettelijk mogelijk maken van de 1:N controle wordt het nagenoeg onmogelijk om een rijbewijs aan te vragen met de identiteit van iemand anders als een van beiden al voorkomt in het rijbewijzenregister. Het doel van deze maatregel gericht op het algemeen belang bij de veiligheid en betrouwbaarheid van het rijbewijs als identificatiemiddel en als bewijs van rijbevoegdheid. Hiermee is deze inbreuk op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk in het belang van de openbare veiligheid, zoals genoemd in het tweede lid van artikel 8 EVRM.

Zoals ook verder in dit wetsvoorstel is toegelicht, is er sprake van een afweging tussen het algemene belang om identiteitsfraude met het rijbewijs te voorkomen en daarmee de veiligheid en betrouwbaarheid van het rijbewijs te garanderen

enerzijds, en anderzijds het recht op bescherming van persoonsgegevens van een individu en het recht op beperkte verwerking van persoonsgegevens. Door dit op deze wijze in te richten wordt het mogelijk om de persoonsgegevens van het individu beter te beschermen tegen identiteitsfraude.

De gevallen waarin er twee verschillende identiteiten met gelijke biometrie voorkomen zijn te verdelen in twee categorieën:

- a) Uit de gegevens blijkt dat er een administratieve fout heeft plaatsgevonden. In dat geval wordt er door experts van de RDW contact gezocht met de betreffende gemeente.
- b) Er zijn kenmerken van fraude. In dat geval wordt door de buitengewoon opsporingsambtenaren van de RDW procesverbaal opgemaakt en wordt contact gezocht met bevoegde instanties, zoals politie.

Uiteindelijk wordt de rijbewijsaanvraag hersteld (bij een administratieve fout) of afgewezen (bij fraude).

Het belang van een zuiver rijbewijzenregister is groot. Indien er identiteitsfraude wordt gepleegd met het rijbewijs dan zijn de gevolgen voor de betrokkenen groot. Het rijbewijs is naast het bewijs van rijbevoegdheid ook een identiteitsbewijs waarmee een groot aantal handelingen binnen Nederland kan worden verricht. Voor criminelen is het ook een middel om onder de radar te kunnen blijven bij opsporing. In 2023 zijn er drie gevallen boven water gekomen door kwaliteitssteekproeven. In twee gevallen werd er tegelijk met een rijbewijsaanvraag, ook een aanvraag voor het paspoort gedaan. Door de controle van de RDW zijn beide documenten uiteindelijk niet verstrekt en konden de betrokkenen vervolgd worden.

Wanneer er een hit plaatsvindt, wat inhoudt dat er bij twee identiteiten gelijke biometrie is aangetroffen, dan zullen speciaal opgeleide documentenexperts van de RDW het geval beoordelen. Hierbij is in het proces het zogenaamde vier ogen principe gegarandeerd. Bij een 'hit' is er dus altijd sprake van een tweede (en daarna nog een derde) menselijke beoordeling. Daarnaast wordt er gewerkt met een uitvallijst, waarin enkel de 'hits' opgeslagen worden. Hiermee wordt bepaald op welke documenten handmatige analyse door de experts nodig is.

Op dit moment is het nog niet voorgekomen dat er een onterechte hit is geweest. Elke uitval wordt door experts handmatig geanalyseerd en bij de RDW zijn tot op heden geen gevallen bekend waarin deze analyse onjuist bleek te zijn. Dit betreft op dit moment enkel de 1:1 fotocontrole, omdat de 1:N controle momenteel nog niet plaatsvindt. De 1:N vergelijking is

een nieuwe taak die met dit wetsvoorstel bij de RDW wordt belegd.

Omdat uitval van de 1:N vergelijking ook altijd door experts handmatig wordt geanalyseerd is de kans op een verkeerde analyse zeer minimaal. Bovendien is adequate rechtsbescherming gewaarborgd. Indien de rijbewijsaanvraag wordt afgewezen, mede door deze analyse, dan staat bezwaar en beroep open tegen het besluit om de rijbewijsaanvraag af te wijzen bij de bevoegde instantie. Daarnaast is het altijd mogelijk om een klacht in te dienen bij de RDW door de betrokkene en wordt zorg gedragen dat, waar mogelijk, de betrokkene zijn of haar AVG-rechten kan uitoefenen. In dat geval krijgt de betrokkene ook recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op eventuele rectificatie daarvan als dat aan de orde is.

Gelet op het voorgaande is de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer door de 1:N controle zodanig gereguleerd en geminimaliseerd dat sprake is van proportionaliteit tussen de inbreuk in relatie tot het nagestreefde doel, de bestrijding van (identiteits)fraude en de verkeersveiligheid.

Er is geen andere manier dan de 1:N vergelijking om vast te stellen dat een pasfoto niet al voorkomt in het rijbewijzenregister bij een ander persoon. Daarvoor is namelijk een vergelijking met de andere pasfoto's in het register noodzakelijk. Het alternatief zou zijn om géén vergelijking te doen of andere vormen van biometrie op te nemen op het rijbewijs zoals vingerafdrukken. Op die wijze zou het eveneens lastiger worden om identiteitsfraude te plegen met het rijbewijs, omdat iemand meer bijzondere persoonsgegevens zou moeten vervalsen. Dat laatste middel is echter zwaarder, omdat er dan juist meer bijzondere persoonsgegevens gevraagd en verzameld worden van betrokkenen. Derhalve is tevens voldaan aan het beginsel van subsidiariteit.

5 Gegevensbescherming

Er is een data protection impact assessment (hierna: DPIA) gemaakt die is voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) samen met het concept van dit wetsvoorstel. De AP heeft op 20 mei 2025 laten weten geen aanmerkingen te hebben op dit wetsvoorstel. Wel geeft de AP aan dat zij de fotografen ziet

als verwerkingsverantwoordelijke voor het verwerken van persoonsgegevens.

Dat de feitelijke verwerking vrijwel geheel plaatsvindt binnen de regels die de RDW stelt, doet hier, volgens de AP, niets aan af. De DPIA is op dit punt aangepast.

Het gevolg van de verwerkingsverantwoordelijkheid is dat de erkenninghouder bepaalde plichten heeft, waaronder het behandelen van een inzageverzoek voor een klant. Het is niet in alle gevallen voor een verwerkingsverantwoordelijke nodig om een DPIA op te stellen. Een erkenninghouder kan bijvoorbeeld ook een privacystatement opstellen, waarin hij aangeeft op welke manier hij aan zijn verplichtingen voldoet. Dit privacystatement moet dan wel inzichtelijk zijn.

6 Overeenstemming met regels inzake vrij verkeer van diensten

De afgifte van rijbewijzen is in algemene zin een dienst in het kader van betrekkingen in overheidsdienst dan wel in het kader van openbaar gezag (uitzondering artikelen 45, lid 4 en artikel 51 en 62 van het EU- Werkingsverdrag). Om die reden is dit geen economische activiteit. De medewerking van fotografen in dit proces betreft wel een economische dienstverlening, omdat de fotografen louter ondersteunende en voorbereidende taken vervullen ten behoeve van de instantie (gemeente/RDW) die door het nemen van de eindbeslissing daadwerkelijk het openbaar gezag uitoefent. Om deze redenen worden de activiteiten van de fotografen niet beschouwd als deelname aan de betrekkingen in overheidsdienst dan wel uitoefening van openbaar gezag.

In artikel 4b, eerste lid, onder j, is de taak van de RDW vastgelegd tot het verlenen, schorsen, wijzigen en intrekken van erkenningen en bevoegdheden, in onderdeel k van het eerste lid van artikel 4b is vastgelegd dat de RDW gehouden is tot toezicht op de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de in onderdeel j bedoelde erkenningen en bevoegdheden. In artikel 4aud wordt met deze wijziging vastgelegd dat ook fotografen erkend kunnen worden en onder het erkenningstelsel vallen voor het elektronisch vastleggen en aan de RDW verzenden van een pasfoto en een handtekening ten behoeve van de elektronische aanvraag van het rijbewijs. 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. Hiermee is deze bepaling indirect discriminerend. Deze beperking voor fotografen is noodzakelijk en proportioneel omdat de RDW toezicht moet kunnen houden op de aan de erkenning verbonden voorschriften zodat er geen risico bestaat dat personen uiteindelijk niet juist kunnen worden geïdentificeerd of dat onbevoegde mensen een rijbewijs krijgen. Daardoor komen immers de openbare orde en/of de verkeersveiligheid in het geding. Om toezicht te kunnen houden moet de RDW controles ter plaatse bij de fotograaf kunnen uitvoeren. De RDW heeft in het buitenland geen rechtsmacht en praktische mogelijkheden om dat te doen.

7 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 worden 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.²³

7.1 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 rijbewijsaanvraag

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

²³ Handboek Meting Regeldrukkosten, opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, van 1 januari 2018.

identiteitsverificatie. De 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 2025

€ 52,10. 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 die tijd vooral nodig is voor het ophogen naar DigiD-substantieel 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 respectievelijk € 62,15 en 105 minuten. Volgens normen van adviescollege toetsing regeldruk (hierna: het college) wordt voor regeldruk met 15 euro per uur voor tijdsbesteding door een burger gerekend.

Activiteit	Reguliere aanvraag met of zonder digitale foto	Elektronische aanvraag
Pasfoto laten maken (inclusief reistijd)	30 minuten en € 15,- (bij fysieke foto) 35 minuten en € 17,50 (bij digitale foto)	35 minuten en € 17,50
Bezoek gemeentehuis (reistijd + aanvragen)	60 minuten	-
Online aanvragen van rijbewijs	-	10 minuten en € 48,15
Bezoek gemeentehuis (reistijd + afhalen)	60 minuten en € 48,15	60 minuten
Totaal	€ 59,65 + € 37 (150 minuten à € 15 per uur.) = € 97,15	€ 62,15 + € 26,25 (105 minuten à € 15 per uur) = € 88,40

Dit betekent dat het elektronisch aanvragen gemiddeld zal leiden tot een afname van de administratieve lasten voor de burger. De totale regeldruk (prijs)vermindering voor burgers bedraagt € 8,75 euro per digitale aanvraag. Er zijn in 2025 tot en met eind augustus circa 250.000 aanvragen gedaan. De regeldrukvermindering zou dan omgerekend neerkomen op 375.000 aanvragen per jaar en een kostenvermindering voor burgers van € 3.281.250.

De verwachting is dat met de wettelijke invoering van het digitaal aanvragen van rijbewijzen op termijn de kosten van het rijbewijs omlaag kunnen, omdat een digitale aanvraag efficiënter is. Een burger hoeft namelijk maar één keer naar de gemeentebalie, om het rijbewijs op te halen. Dit zal met name het geval zijn als de volumes van digitale aanvragen sterk gaan toenemen.

7.2 Fotografen

Dit voorstel heeft ook invloed op de administratieve lasten van de fotografen die in aanmerking willen komen voor erkenning op grond van dit wetsvoorstel. Zij dienen zich op de hoogte te stellen van de regeling voor erkenning. Met het indienen van het verzoek en het verkrijgen van de erkenning is een eenmalig tijdsbeslag gemoeid. Dat is inclusief het maken van testfoto's, een bezoek van de toezichthouder en de installatie van de software. Tijdens het experiment hebben ongeveer 850 fotografen en 240 fotocabines een erkenning verkregen. 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. Daarnaast dient de fotograaf per aanvraag een afgesproken tarief aan de dienstverlener af te dragen.

Daarnaast dient de fotograaf jaarlijks een instandhoudingstarief voor de erkenning²⁴ te voldoen. Het jaarlijkse instandhoudingstarief is nieuw ten opzichte van de experiment- en gedoogperiode. De fotograaf verstrekt medewerking aan de controles door de toezichthouder. Dit is niet nieuw ten opzichte van de experiment- en gedoogperiode.

Tot en met de laatste dag voor inwerkingtreding van de wet worden de kosten voor de afhandeling van een erkenningsaanvraag en het toezicht voldaan uit de algemene middelen. De reeds erkende fotografen krijgen daarom op de dag dat de wet in werking treedt automatisch de basiserkenning en de erkenning fotograaf toegekend.

Vanaf dat moment zal deze groep betalen voor instandhouding van de erkenningen (toezicht), het certificaat en driejaarlijks de VOG. Bij nieuwe erkenninghouders die zich vanaf de ingangsdatum van de wet aanmelden worden er aanvraagkosten voor de erkenningen in rekening gebracht.

De wetgever heeft de verantwoordelijkheid om persoonsgegevens

²⁴ Zie voor dit instandhoudingstarief: Kamerstukken II 2021/22, 36 164, nr. 3.

te verwerken bij de erkenninghouder (erkende fotograaf) gelegd. Het gevolg van de verwerkingsverantwoordelijkheid is dat de erkenninghouder bepaalde plichten heeft, waaronder het behandelen van een inzageverzoek voor een klant. Het is niet in alle gevallen voor een verwerkingsverantwoordelijke nodig om een DPIA op te stellen. Een erkenninghouder kan bijvoorbeeld ook een privacystatement opstellen, waarin hij aangeeft op welke manier hij aan zijn verplichtingen voldoet. Dit privacystatement moet dan wel inzichtelijk zijn. Deze taken die samenhangen met de verwerkingsverantwoordelijke rol van de erkenninghouder brengen marginale administratieve lasten met zich mee voor de fotograaf.

Het vorenstaande betekent voor bestaande en nieuwe erkende fotografen een toename van de administratieve lasten. Omdat het de fotograaf vrij staat om ook deze extra kosten te vertalen in een hoger tarief voor de aanvrager worden deze lasten buiten beschouwing gelaten.

8 Voorlichting en communicatie

Burgers zullen er via communicatiekanalen van de RDW en gemeenten op 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 authenticatie, op de website plaatst. 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.

9. Consultatie en advisering

9.1 Adviescollege toetsing regeldruk

Op 29 november 2024 heeft het college advies uitgebracht over de gevolgen voor de regeldruk van het voorstel. Het college heeft daarbij gekeken naar nut en noodzaak, het bestaan van minder belastende alternatieven, een werkbare uitvoeringswijze en de volledigheid en juistheid van de in beeld gebrachte gevolgen voor de regeldruk.

Het college heeft de internetconsultatieversie van dit wetsvoorstel beoordeeld met een dictum 2. Naar aanleiding van het voorstel constateert het college allereerst dat nut en noodzaak zijn onderbouwd.

Het college adviseert verder om hergebruik van de digitale pasfoto mogelijk te maken en daarmee het uitgangspunt 'eenmalig uitvragen, meervoudig gebruiken' te realiseren bij (overheids)processen waar de pasfoto een vereiste is. Zoals het college in haar advies ook stelt is het hergebruik van digitale foto's een interdepartementaal onderwerp dat voor de betrokken departementen een wijziging van wetgeving, hardware en/of digitale systemen vergt. Over dit onderwerp wordt overleg gevoerd met de betrokken andere departementen.

Onder punt 2.2 adviseert het college duidelijk te communiceren (en in de toelichting bij het wetsvoorstel op te nemen) dat het digitaal delen van de digitaal gemaakte pasfoto door de erkende fotograaf richting de aanvrager is toegestaan.

Naar aanleiding van het advies van het college is in overleg met de RDW afgestemd dat in de communicatie naar fotografen aangegeven zal worden dat het toegestaan is om de digitale foto meteen nadat de foto is gemaakt te delen met de aanvrager.

Ook adviseert het college de totale regeldrukvermindering en de regeldrukkosten voor erkende fotografen kwantitatief te beschrijven conform de Rijksbrede methodiek.

Tot slot stelt het college vast dat de regeldrukeffecten-analyse nog niet compleet is. Er worden vier tekortkomingen vastgesteld. Naar aanleiding daarvan zijn de volgende wijzigingen doorgevoerd of overwogen:

- In paragraaf 7.2 is nader aangevuld wat de eenmalige en structurele kosten zijn voor nieuwe en al erkende fotografen om digitale pasfoto's te mogen maken ten behoeve van

digitale rijbewijsverlengingen.

- Paragraaf 2.1.2 is aangevuld met informatie over deelnemende gemeenten tijdens het experiment en de hoeveelheid gedane digitale aanvragen.
- De gewenste cijfers over de aanvraag van een DigiD op niveau van tenminste substantieel zijn niet voorhanden en konden daarom niet worden toegevoegd. Deze zijn ook niet zo te herleiden naar de digitale aanvraag van een rijbewijs. Voor veel meer online diensten van de (Rijks)overheid dient men te beschikken over een DigiD op niveau van tenminste substantieel. Dit beveiligingsniveau is overigens ook in lijn met de Wet digitale overheid.

9.2 Internetconsultatie

In de periode van 24 oktober 2024 tot en met 27 november 2024 heeft de internetconsultatie op het ontwerp-wetsvoorstel plaatsgevonden. In totaal zijn er drie reacties ingediend. In twee reacties wordt aandacht gevraagd voor de fraudegevoeligheid van het proces van het digitaal aanvragen van rijbewijzen. Zo is volgens een burger het internet verouderd en niet veilig. Ook waarschuwt hij voor de invloed van bigtech bedrijven. Een andere burger is groot voorstander van het minder fraudegevoelig maken van het proces. Hij vraagt aandacht voor de erkende fotograaf die volgens hem de zwakste schakel in het voorstel is. Fraudegevoeligheid is een belangrijk aandachtspunt. Dit wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel benoemd. Daarom zijn er bij het elektronisch aanvragen van rijbewijzen waarborgen ingebouwd om het proces van het aanvragen van rijbewijzen fraudebestendiger te maken. De RDW houdt toezicht op de erkende fotografen en kan sancties opleggen bij overtredingen. Hiermee wordt de kwaliteit van de benodigde digitale pasfoto en handtekening gegarandeerd. Dit voorkomt misbruik en fraude bij de elektronische aanvraag van een rijbewijs en zorgt voor bescherming van persoonsgegevens. Het toezicht op de erkenninghouder valt buiten dit wetsvoorstel en is geregeld in MERK.

In de derde reactie wordt gevraagd waarom het wetsvoorstel niet van toepassing is op Caribisch Nederland. Het voorliggende wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor Caribisch Nederland, omdat zij een eigenstandig rijbewijsstelsel hebben, waar de Wegenverkeerswet 1994 niet voor geldt.

9.3 Dienst Wegverkeer (RDW)

De RDW is gevraagd om een uitvoeringstoets op dit voorstel uit te voeren. De RDW concludeert dat de voorgenomen regelgeving uitvoerbaar is. De RDW benoemt in haar toets enkele aandachtspunten vanuit het juridisch perspectief waar het gaat om het elektronische aanvraagproces. Ten eerste verandert de taak van de RDW van afgevende instantie tijdens het experiment naar aanvraaginstantie en is de burgemeester de afgevende instantie in plaats van de RDW. Vooruitlopend op deze wetgeving is dit onder de gedoogconstructie al van kracht. Om de taak als aanvraaginstantie te borgen is er een wettelijke grondslag nodig en die ontbreekt nog in het wetsvoorstel.

Ten tweede wordt het aanvraag- en afgifteproces van het rijbewijs, gelet op dit wetsvoorstel, aangevuld met de pasfotocontroles 1:N en met een controle of de pasfoto authentiek is. Voor deze bevoegdheid van de RDW is eveneens een wettelijke grondslag nodig. Deze taak is opgenomen in het wetsvoorstel, maar de RDW adviseert om deze taak anders te formuleren zodat het de extra taak in zijn geheel dekt door te spreken van het uitvoeren en verwerken van de fotocontroles. Hierbij is het van belang de term fotocontrole ook te definiëren in de wet en niet te spreken van 'manipulatie' maar over 'authenticatie'.

Ten derde stelt de RDW voor om in de wet een basis op te nemen voor een vergoeding aan de RDW voor de fotocontrole en de elektronische rijbewijsaanvraag. Dit sluit aan op de huidige praktijk. Deze bepaling zou opgenomen kunnen worden in artikel 121 van de Wegenverkeerswet 1994. De RDW wil graag in afstemming met het ministerie van IenW bepalen welke kosten onder de aanvullende DAR-vergoeding gaan vallen en welke onder de rijkskostencomponent. Hierover vindt vanuit het ministerie overleg plaats met de RDW. De exacte kostenverdeling zal in de onderliggende regelgeving nader worden uitgewerkt om deze meer toekomstbestendig te maken.

Daarnaast adviseert de RDW om het begrip tarief en vergoeding in het wetsvoorstel te verduidelijken. De begrippen tarief, vergoeding en gemeentelijke leges worden in het wetsvoorstel door elkaar gebruikt.

Tot slot geeft de RDW aan dat de grondslag voor de RDW ontbreekt om namens gemeenten het tarief voor afgifte te innen in

het geval van een elektronische aanvraag.

De bovenstaande punten zijn overgenomen in het wetsvoorstel. De begrippen zijn onder paragraaf 3.7.1 nader toegelicht. Verder is een wettelijke grondslag gecreëerd voor de nieuwe taken van de RDW, zoals de RDW heeft voorgesteld. Tot slot merkt de RDW op dat voorwaardelijk voor het wetsvoorstel is dat MERK in werking is getreden.

9.4 Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

De VNG is gevraagd om een bestuurlijke consultatie van het voorliggende wetsvoorstel. De VNG geeft allereerst aan dat gezien de uitkomsten van de experimentperiode de VNG positief staat tegenover het landelijk definitief invoeren van DAR. De verbetering van de dienstverlening vormt een belangrijke meerwaarde voor gemeenten, en daarom is de verankering van DAR in de wet van essentieel belang. De VNG benoemt in de bestuurlijke consultatie enkele aandachtspunten die voor de VNG cruciaal zijn voor een volledige beoordeling van de impact en haalbaarheid van de voorgestelde wijzigingen. De VNG stelt vragen over de procesbeschrijving, de DPIA en een nog te maken impactanalyse. Verder heeft de VNG vragen over de financiële gevolgen. Tot slot geeft de VNG aan dat het gebruik van EH4 (eHerkenning) als authenticatiemiddel voor gemeentelijke medewerkers bij het inloggen op portaal diensten door de VNG als disproportioneel wordt beschouwd en derhalve niet gewenst is vanwege de aanzienlijke (organisatorische) impact die dit met zich meebrengt. De VNG is hiertoe in gesprek met de RDW.

Het onderliggende wetsvoorstel biedt de overkoepelende juridische mogelijkheid om het digitaal aanvragen van rijbewijzen in een onderliggende algemene maatregel van bestuur (AMvB) en ministeriële regeling verder uit te werken. In die AMvB en regeling zullen gedetailleerdere procesbeschrijvingen worden opgenomen waarna ook een impactanalyse zal worden uitgevoerd. De kwaliteitseisen aan de pasfoto's zijn vastgelegd in de ICAO normen. Hier wordt op toegezien door de RDW als beheerder van het rijbewijzenregister.

De verdeelsleutel is gebaseerd op het rapport van Ecorys naar de kostenverdeling voor gemeenten en RDW bij een elektronische rijbewijsaanvraag, dat aangeboden is aan de beide Kamers der

Staten-Generaal. Bij een elektronische aanvraag verricht de RDW meer handelingen dan bij een fysieke aanvraag. Daarom is besloten dat bij een elektronische aanvraag ten opzichte van een fysieke aanvraag een overheveling van een deel van het huidige rijbewijstarief van gemeenten naar de RDW plaatsvindt voor iedere digitale rijbewijsaanvraag vanaf het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel om zo de activiteiten bij de RDW te kunnen financieren. Het is in de wet ook mogelijk gemaakt om deze activiteiten middels de reguliere rijkskostencomponent.

Daarnaast is er financiering middels de rijkskostencomponent geregeld voor de aanvragen aan de gemeentebalie met een digitale foto en handtekening. Alle partijen hebben aangegeven zich in de kostenverdeling te kunnen vinden.

9.5 Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)

De NVVB geeft allereerst aan verheugd te zijn dat het geslaagde experiment digitaal aanvragen rijbewijzen wettelijk en landelijk wordt ingevoerd.

De NVVB is eveneens voorstander van het uitgangspunt van minimaal één klantcontact om de fysieke identiteit vast te stellen. Daarom is de NVVB ook voorstander van het feit dat een eerste aanvraag altijd in persoon aan de balie blijft plaatsvinden. Wel heeft de NVVB een aantal zorgen en onderdelen waar zij zich niet in kunnen vinden. Evenals de VNG zijn er zorgen over het gebruik van E-herkenning en de benodigde koppelingen met de bestaande apparatuur, waarbij gewezen wordt op de te hoge kosten voor de gemeenten. Zoals hierboven is aangegeven, vindt hierover overleg plaats met de RDW.

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.

In onderdeel zc. is authenticatie gedefinieerd. 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.

Na het ontvangen van een digitale foto gaat de RDW over tot fotocontrole. In onderdeel zd. wordt fotocontrole zo gedefinieerd dat de fotocontrole inhoudt dat de RDW de foto beoordeelt op kwaliteitseisen en vergelijkt met de in het register beschikbare pasfoto van het laatst afgegeven rijbewijs van de aanvrager alsmede controleert of de foto uniek is ten opzichte van andere foto's in het register. De RDW controleert ook of de foto authentiek is. Naast de foto en de handtekening worden het resultaat en de technische gegevens van de fotocontrole in het rijbewijzenregister opgenomen.

Tot slot is in onderdeel ze. de elektronische rijbewijsaanvraag omschreven. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om een rijbewijs

elektronisch aan te vragen. Deze mogelijkheid bestond nog niet waardoor het voor de volledigheid van belang is om deze elektronische aanvraag te definiëren.

Onderdeel B

In artikel 4b zijn de nieuwe taken van de RDW vastgelegd met betrekking tot het uitvoeren, vaststellen en vastleggen van fotocontrole in het kader van het verkrijgen van uitgebreid op in gegaan. De RDW zal met deze nieuwe taak toezicht houden op de juistheid van de gegevens in het register en daarmee correcte afgifte van rijbewijzen alsmede kunnen vaststellen of er sprake is van een authentieke pasfoto.

Ook wordt het een taak van de RDW om de bescheiden ten behoeve van een elektronische rijbewijsaanvraag in ontvangst te nemen en te bewaren, zoals de digitale pasfoto en handtekening en het in behandeling nemen van die elektronische rijbewijsaanvraag.

Onderdeel C

In artikel 4aud zijn de delegatiegrondslagen voor de basiserkenning opgenomen. De specifieke erkenningen worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. In het huidige artikel 4aud 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 wetswijziging nodig zal zijn alvorens nieuwe specifieke erkenningen die buiten de thans voorgestelde begrenzing vallen kunnen worden toegevoegd aan het erkenningstelsel. Met de onderhavige wijziging zal het voor de RDW mogelijk worden om 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 Wegenverkeerwet 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°, 2° of 3° 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 identiteit 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 zijn 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 de aanvrager ook geïdentificeerd worden. 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 en handtekening. 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 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)²⁵. Deze richtlijn stelt minimumnormen

²⁵ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval

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.

In het nieuwe zesde lid wordt vastgelegd hoe het rijbewijstarief in de nieuwe situatie tot stand zal komen. In onderdeel a wordt bepaald dat als de aanvraag wordt gedaan via de burgemeester, de burger het bedrag moet betalen dat via de plaatselijke verordening is vastgesteld. Hierbij maakt het geen verschil of de foto digitaal of fysiek wordt aangeleverd. Dat bedrag kan per gemeente verschillend zijn. In de praktijk komt het erop neer dat er, gelet op artikel 104b van het Reglement rijbewijzen, een maximumbedrag wordt vastgesteld. Het merendeel van de gemeenten neemt dit bedrag vervolgens over in hun plaatselijke verordening.

In onderdeel b. wordt de vaststelling van het tarief in de nieuwe situatie van elektronisch aanvragen bij de RDW en afgifte door de burgemeester vastgelegd.

Net zoals in onderdeel c zal de aanvrager het door de RDW vast te stellen tarief overmaken naar de RDW. Dit bedrag is voor iedereen gelijk, ongeacht waar de aanvrager woonachtig is.

In onderdeel c wordt tenslotte geregeld, conform de huidige wet,

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 een rijbewijs om te zetten. Vooral de belemmering om geen rijbewijs te kunnen halen levert, door het verloop van tijd, steeds meer schrijnende situaties op, bijvoorbeeld in verband met werk en opleiding. Er is eerder niet bij stilgestaan dat deze situaties zich voor zouden kunnen doen.

dat in de specifieke gevallen dat het rijbewijs aangevraagd en afgegeven wordt door de RDW, het tarief ook bepaald wordt door de RDW.

Onderdeel E

In het nieuwe artikel 113, 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.

Deze toevoeging is belangrijk omdat in de huidige tekst van artikel 113, derde lid, de beoordeling van de aanvraag wordt gedaan door degene die belast is met de afgifte. Door de elektronische aanvraag wordt de aanvraag echter gedaan bij de RDW en niet bij de burgemeester die de afgifte blijft doen. Deze laatste kan dan ook niet controleren of de aanvraag aan de gestelde eisen voldoet en ook verder 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. Omdat het niet mogelijk is om bij een elektronische aanvraag stukken fysiek "over te leggen" is ervoor gekozen om in het derde lid op te nemen dat deze stukken verstrekt moeten worden. Dat maakt duidelijk dat ook elektronisch geleverde stukken voldoen aan de eisen van dit wetsvoorstel.

Onderdeel F

De wijziging van artikel 121, eerste lid, komt allereerst de leesbaarheid van dit artikel ten goede. In dit artikel wordt in het eerste lid bepaald dat gemeenten ter zake van de afgifte van rijbewijzen een door de RDW vastgestelde vergoeding verschuldigd zijn aan de RDW. In de onderdelen a tot en met j wordt bepaald welke kosten de RDW kan meenemen in de vaststelling van deze vergoeding. Met dit wetsvoorstel wordt het voor de RDW mogelijk om de kosten voor het in ontvangst nemen en beoordelen van een elektronische aanvraag voor een rijbewijs en het mogelijk maken van een aanvraag aan de balie van een gemeente met een digitale foto en handtekening in de vergoeding mee te nemen. Ook zijn de kosten opgenomen die de RDW maakt voor de fotocontrole. Tot slot wordt benoemd dat ook overige kosten, die verband houden met aanvragen van rijbewijzen kunnen worden meegenomen in de berekening. Hierbij kan gedacht worden aan kosten als gevolg van nieuwe

aanbestedingen. In het tweede lid wordt de nieuwe situatie van een elektronische aanvraag toegelicht. In het geval van een elektronische aanvraag ontvangt de RDW het totale bedrag en maakt het bedrag uitgezonderd de vergoeding van de RDW over aan de burgemeester. Ook maakt dit tweede lid het mogelijk om, indien wenselijk, een aparte vergoeding (losstaand van het eerste lid) te introduceren voor de elektronische aanvraag die vastgesteld wordt door de RDW.

Het derde lid tenslotte bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels zullen worden vastgesteld met betrekking tot het bepaalde in het eerste en tweede lid. Deze regels zien met name op de uitwisseling van facturen.

Artikel II

In artikel II is een overgangsbepaling opgenomen voor het geval artikel 7 van de Wet digitale overheid eerder in werking treedt dan deze wet. Door deze bepaling wordt bepaald dat bij een elektronische aanvraag authenticatie niet plaatsvindt conform bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels maar door middel van authenticatie zoals bepaald in artikel 7 van de Wet digitale overheid. Op basis van de ministeriële regeling Betrouwbaarheidsniveaus authenticatie elektronische dienstverlening zal per online dienst het betrouwbaarheidsniveau waarop gebruikers moeten inloggen worden bepaald. In deze ministeriële regeling worden verder regels gesteld over de wijze waarop bestuursorganen en aangewezen organisaties dat doen en op welke wijze zij ervoor zorgen dat het vastgestelde betrouwbaarheidsniveau kenbaar is.

Artikel III

Dit nieuw voorgestelde artikel bevat bepalingen voor de fotografen die vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met de RDW een overeenkomst hebben gesloten. Veel van deze fotografen zijn al geruime tijd fotograaf voor de RDW. Zij hebben eerder een erkenning gehad tijdens het experiment en hebben een privaatrechtelijke overeenkomst gesloten tijdens de gedoogsituatie. Op grond van het eerste lid krijgen zij van rechtswege een basiserkenning. De RDW zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de overeenkomsten met de fotografen

daartoe opzeggen. Voor de fotografen verandert er niet veel, omdat de toekomstige situatie materieel grotendeels hetzelfde is. In de onderliggende regelgeving zal in het overgangsrecht een bepaling worden opgenomen voor de fotografen die een overeenkomst hebben gesloten met de RDW waardoor zij de erkenning fotograaf krijgen. Dit is in lijn met de wijze waarop het wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving zijn vorm gegeven. In de AMvB zijn namelijk de specifieke erkenningen geregeld. Het tweede lid bepaalt dat de RDW voor deze bijzondere groep fotografen een termijn of datum bepaalt waarop de fotograaf voor het eerst een VOG moet overleggen. Vervolgens bepaalt het derde lid dat in afwijking van de hoofdregel, de driejarige termijn vanaf de door de RDW bepaalde datum begint te lopen in plaats van bij toekenning van de basiserkenning. Hierdoor hoeven fotografen die een overeenkomst hebben met de RDW bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet onmiddellijk een nieuwe VOG over te leggen.

Artikel IV

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

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