RDW

Juridische en Bestuurlijke Zaken

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Wnd. Directeur Wegen en Verkeersveiligheid
T.a.v. [redacted]
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum	Ons kenmerk	Uw kenmerk	Bijlage(n)
2 juni 2025	JBZ.25.0066707	IENW/BSK-2024/294633	Uitvoeringstoets DAR

Contactpersoon	E-mail
[redacted]	Persoonlijke gegevens

Onderwerp
Aangepaste uitvoeringstoets wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 vanwege het Digitaal Aanvragen Rijbewijzen (DAR)

Geachte heer van Diepenbeek,

Op 28 februari 2025 heeft de RDW de uitvoeringstoets opgeleverd op de wetgeving voor het digitaal aanvragen van rijbewijzen (RDW kenmerk 25.0021407).

Deze uitvoeringstoets is tijdens diverse overleggen tussen collega's van onze organisaties besproken. Naar aanleiding van deze gesprekken heeft RDW een aantal tekstuele aanpassingen doorgevoerd. Hierbij zend ik u de aangepaste versie van de uitvoeringstoets.

De belangrijkste aanpassingen in de tekst zien toe op de volgende onderwerpen:
1.) Het voorstel van de RDW om de structurele financiering van het elektronisch aanvragen van een rijbewijs via DAR of aan de balie van de gemeente via de rijkskostencomponent (RKC) te laten lopen (inclusief de jaarlijkse erkennings- en instandhoudingskosten);
2.) Vervanging van de RDW back-office werkstations bij de gemeenten door een alternatieve (digitale) oplossing.

Postbus 777
2700 AT Zoetermeer
Europaweg 205
2711 ER Zoetermeer

Tel. 088 008 74 47
www.rdw.nl

RDW

Ons kenmerk
JBZ.25.0066707

Bladnummer
2

Voor wat betreft alle relevante juridische, organisatorische en financiële aspecten, verwijst de RDW naar de inhoud van de uitvoeringstoets.

Ik ga er vanuit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zie uw reactie met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,
De directie van de RDW,

Persoonlijke gegevens

Persoonlijke gegevens
Algemeen directeur

R/02117-01

Uitvoeringstoets

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 vanwege het Digitaal Aanvragen Rijbewijzen

Onderzoeksdoelstelling/opdrachtformulering: *Uitvoeringstoets op het wetsvoorstel, waarbij ingegaan wordt op alle relevante juridische, personele, organisatorische en financiële aspecten die deze wijziging met zich meebrengt voor de RDW.*	
Opdracht voor een	☐ Uitvoeringstoets
Categorie	☐ UT op voorgenomen wet- en regelgeving
Financiering	☐ Door RDW ☐ Door derden
Opdrachtgever	*Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*
Opdrachtnemer	
Begindatum	*24 oktober 2024*
Einddatum	*21 mei 2025*
Versie	*1.31 voor IenW*
Versiedatum	*21 mei 2025*

Versie informatie

Versie	Datum	Bijzonderheden	Auteur
0.9	*14 januari 2025*	Concept review R&I Adviespunt	*Projectgroep*
1.0	*21 januari 2025*	Versie MT R&I en T&B	*Projectgroep,*
1.1	*4 februari 2025*	Aangepaste versie n.a.v. bespreking MT R&I en MT T&B	
1.2	*19 februari 2025*	Definitieve versie MT RDW	
1.3	*14 mei 2025*	Aangepaste versie na afstemming versie 1.2 I&W voor MT R&I, T&B, MT	
1.31	*21 mei 2025*	Aangepaste versie na akkoord MT RDW	

Afgestemd met

Rol/ Functie	Naam	Versie (vanaf)
Interne Opdrachtgever		
Gedeleg. Opdrachtgever	-	
Opdrachtnemer		*Alle*
Auteur(s)		*Alle*
Projectgroep		*Alle*
		Alle
		Alle
		Alle
		Alle
		Alle
		Alle
		Alle
		Alle
		Alle
		Vanaf 0.6
		Vanaf 0.6
		Vanaf 0.6
		Vanaf 0.6
		Vanaf 0.6
		Vanaf 0.6
		Vanaf 0.6
		Versie 1.0
		Versie 1.0
Reviewteam		
Adviespunt R&I		*0.9*
		0.9
MT-R&I		*1.0, 1.3*

MT-Toezicht		*1.2*
MT-T&B		*1.3*
MT-ICT		*1.0*
MT-RDW		*1.3*

Akkoordverklaring

Directie
< Naam >
< Datum ondertekening >

Opdrachtnemer – Divisie
< Naam >
< Datum ondertekening >

1 Managementsamenvatting ... 6

2 Inleiding ... 10
Achtergrond ... 10
Vraagstelling ... 11

3 Kaders ... 12
3.1 Scope ... 12
3.1.1 Binnen scope 12
3.1.2 Buiten scope 12
3.2 Uitgangspunten en randvoorwaarden/KSF ... 12
3.2.1 Randvoorwaarden 12
3.2.2 Kritische succesfactoren 13
3.3 Wettelijke basis ... 13
3.4 Uitgangsdocumentatie ... 13

4 Uitvoering ... 14
4.1 Bestaande taken ... 14
4.2 Nieuwe dan wel uitbreiding bestaande taken ... 16

5 Gevolgen voor de RDW ... 18
5.1 Security (S) ... 18
5.2 Communicatie (C) ... 18
5.3 Organisatie (O) ... 18
5.4 Personeel (P) ... 18
5.5 Privacy (P) ... 19
5.6 Administratieve Organisatie (A) ... 19
5.7 Financiën (F) ... 19
5.8 Informatievoorziening (I) ... 19
5.9 Juridisch (J) ... 20
5.10 Techniek ... 26
5.11 Huisvesting (H) ... 26

6 Gevolgen voor de omgeving ... 27
6.1 Welke doelgroepen ondervinden gevolgen ... 27
6.2 Gevolgen en maatregelen per doelgroep ... 28

7 Kosten en financiering ... 29
7.1 Kosten ... 29
7.1.1 Kosten uitvoeringstoets 29
7.1.2 Realisatiekosten 29
7.1.3 Exploitatiekosten 29
7.1.4 Out-of-pocket kosten 30
7.1.5 Fiscale gevolgen 30
7.2 Financiering ... 30

8 Risico's ... 31
8.1 Risico's implementatiefase ... 31
8.2 Risico's exploitatiefase ... 31

9 Conclusies en Advies ... 32

10 Bijlagen **33**
10.1 Opdrachtbrief uitvoeringstoets 33
10.2 Bijlage toelichting personele consequenties 35

1 Managementsamenvatting

Aanleiding

Sinds 28 september 2018 was het mogelijk om digitaal een rijbewijs aan te vragen op basis van experimenteerwetgeving. Deze experimenteerwetgeving is per 28 september 2024 vervallen en sindsdien wordt het elektronisch aanvragen van rijbewijzen voortgezet op basis van een gedoogconstructie. Met voorliggend wetsvoorstel wil het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) het elektronische aanvraagproces structureel borgen. Aanvullend op de experimenteersituatie wordt het straks ook mogelijk om met een bij de RDW digitaal vastgelegde pasfoto en handtekening aan de balie van het gemeentehuis een aanvraag voor een rijbewijs in te dienen. IenW heeft RDW gevraagd een uitvoeringstoets te doen op deze definitieve wetgeving.

In dit wetsvoorstel worden de grondslagen gelegd om het elektronische aanvraagproces van een rijbewijs definitief mogelijk te maken. Belangrijk onderdeel hiervan is de bevoegdheid voor de RDW om fotografen te erkennen en daarop toezicht te houden. De erkende fotografen leveren digitale handtekeningen en pasfoto's aan bij de RDW. Daarnaast is van belang dat het mogelijk wordt gemaakt om de digitale pasfoto en handtekening aan de gemeentebalie te gaan gebruiken.
Het wetsvoorstel bevat verder nog de toevoeging dat een rijbewijs kan worden verleend als een vreemdeling bescherming geniet op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (2001/55/EG) (RTB). Met deze uitvoeringstoets wordt de uitvoeringstoets van 2023 herijkt. Het aanpassen van de wetgeving is de impact, de kosten hiervan zijn al gemaakt en verrekend met het ministerie van IenW. De wijziging met betrekking tot de RTB wordt daarom in deze UT niet verder uitgewerkt.

Opdracht/verzoek

Op grond van artikel 11 van de Regeling sturing van en toezicht op de Dienst Wegverkeer verzoekt het ministerie van IenW een uitvoeringstoets uit te voeren op genoemd wetsvoorstel. De vraag is om daarbij in te gaan op de eventuele juridische, personele, organisatorische en financiële consequenties (inclusief financieringsopties indien van toepassing) die dit wetsvoorstel met zich meebrengt.

Risico's en/of koppelrisico's ten aanzien ketenpartners

Het wetsvoorstel kent een aantal risico's die hieronder zijn uitgewerkt, zie ook hoofdstuk 8.

<u>Risico's implementatiefase</u>

1. *Invoering rijbewijsaanvraag digitale pasfoto gemeenten*
   Invoering van een rijbewijsaanvraag aan de balie met een digitale pasfoto en handtekening, zal in goede samenspraak met de betrokken partijen (ministerie van IenW, NVVB, VNG en gemeenten) vastgesteld moeten worden, waarbij de invoering door alle partijen wordt onderschreven en ondersteund. De RDW zou graag met betrokken partijen willen verkennen of vooruitlopend op de definitieve wetgeving alvast een beproeving zou kunnen worden gedaan met het proces.

2. *MERK-wetgeving treedt later in werking dan de DAR-wetgeving*
   Wanneer de wetswijziging MERK niet in werking is getreden bij de invoering van de DAR-wetswijziging, is er geen juridische basis voor de erkenning van een fotograaf. Hiernaast is er ook geen juridische basis voor toezicht en extra handhavingsinstrumenten die met MERK worden ingevoerd, omdat de wetswijzigingen MERK de basis is voor de erkenning en het toezicht voor fotografen.

3. *Langer taken uitvoeren zonder wettelijke grondslag door vertraging wetgeving*
   Indien de gedoogsituatie langer voortduurt, voert de RDW ook langer taken uit zonder wettelijke grondslag. Dit komt de rechtszekerheid niet ten goede. Constructies zoals de privaatrechtelijke overeenkomst tussen de RDW en fotografen en de afspraken over het vaststellen van het tarief

voor een elektronische aanvraag door de RDW blijven langer van kracht. Ondanks de gedoogconstructie loopt de RDW daarmee een juridisch risico. De RDW is een (zelfstandig) bestuursorgaan en in het algemeen dienen de werkzaamheden hun grondslag te vinden in een wet.

4. *Grondslagen taken onvoldoende geborgd wetgeving*
   Als de wetgeving onvoldoende grondslag biedt omdat er niet of onvoldoende rekening is gehouden met de juridische analyse zoals in deze uitvoeringstoets aangegeven, loopt de RDW het risico taken uit te voeren zonder dat daarvoor een gedegen wettelijke grondslag is. Inmiddels is in de nieuwe versie van het wetsvoorstel rekening gehouden met deze grondslagen.

Risico's exploitatiefase
In de exploitatiefase voorziet de RDW geen grote risico's gegeven het feit dat het aanvragen van een rijbewijs met een digitale pasfoto voor de RDW een bestaand en bewezen proces is.

De RDW erkende fotografen hebben tijdens de experimenteerfase en de gedoogfase geen kosten betaald voor de erkenning en het toezicht. We weten nog niet goed wat het effect is van het in rekening brengen van deze kosten. Er zal onderzocht worden welk effect dit heeft op bijvoorbeeld de landelijke dekkingsgraad van erkende fotografen. Mocht het onderzoek uitwijzen dat dit effect heeft op de dekkingsgraad dan zullen mitigerende maatregelen worden onderzocht en voorgesteld. Deze maatregelen zullen gezocht worden binnen de wettelijke kaders.

Gevolgen eigen bedrijfsvoering
De RDW verwacht voor de extra werkzaamheden ongeveer 2,5 extra fte nodig te hebben ten opzichte van de huidige situatie. De gevolgen voor de bezetting van het proces van de registratie van de cameragegevens (inclusief controle) en het toezicht van de controle of de pasfoto authentiek is, is hierin nog niet meegenomen omdat dit proces nog onvoldoende duidelijk is. De impact hiervan kan pas worden bepaald nadat het proces is vastgesteld.

Kosten en financiering
Kosten uitvoeringstoets
Met het ministerie van IenW is de afspraak gemaakt dat voor uitvoeringstoetsen die binnen 250 uur worden opgeleverd, de kosten door de RDW worden gedragen. Nu de uren voor de oplevering van de uitvoeringstoets uitkomen op de ondergrens van de afgesproken drempel (verwachte eindrealisatie 250-275 uur), neemt de RDW de kosten voor eigen rekening.

Realisatiekosten
Vooruitlopend op de invoering van definitieve wetgeving wordt sinds 2018 binnen het programma modernisering rijbewijsprocessen gewerkt aan de implementatie van de systemen en processen om invulling te kunnen geven aan de voorziene definitieve wetgeving. Dit heeft ertoe geleid dat voor DAR de systemen en processen en organisatie grotendeels zijn ingericht en operationeel zijn. Projectmatig worden nog wijzigingen doorgevoerd om volledig invulling te geven aan de voorziene definitieve wetgeving.

- De nog te maken realisatiekosten van DAR onder definitieve wetgeving worden gefinancierd vanuit de DAR-vergoeding die de RDW tot de ingang van definitieve wetgeving ontvangt voor een DAR-rijbewijsaanvraag. M.b.t. de financiering van eventuele realisatiekosten na ingangsdatum DAR wetgeving is het uitgangspunt dat dit in het kader van nazorg ook vanuit de DAR-vergoeding wordt gefinancierd m.u.v. eventuele aanvullende structurele personele kosten. Deze

kosten zullen afhankelijk van de aard of onder het toezichtstarief vallen dan wel de DAR-vergoeding of RKC.

- Dit betreft kosten voor bijvoorbeeld invoering Erkenning (inclusief basiserkenning) en toezicht bestaande RDW-fotografen onder definitieve wetgeving; realiseren van het garantiespoor, de foto controle door middel van het ruispatroon van de camera.

Exploitatiekosten
Onder definitieve wetgeving verwacht de RDW een toename van circa 2,5 fte:
- Uitbreiding van circa 1 fte voor de unit Rijbewijzen ten opzichte van de huidige situatie;
- Uitbreiding van circa 1 fte voor afdeling Toezicht ten opzichte van de huidige situatie;
- Uitbreiding van circa 0,5 fte voor de afdeling ICT ten opzichte van de huidige situatie.

Out-of-pocket kosten
- De kosten externe service voor sms met aanvraagcode gaan stijgen. Schatting: € 50.000,-. Deze schatting is gebaseerd op de toename van het aantal aanvragen met een digitale pasfoto door DAR aan de balie.
- Hiernaast zullen met ingang van de definitieve wetgeving de DAR erkende fotografen geïnformeerd moeten worden over de wijzigingen op basis van de wetgeving MERK die met ingang van definitieve wetgeving DAR ook voor de erkende DAR fotografen van toepassing wordt. De kosten worden geschat op circa € 15.000,- .

De toename van circa 1,5 fte (ICT en de unit rijbewijzen) ten opzichte van de huidige situatie wordt gefinancierd vanuit de DAR-vergoeding. De toename van circa 1 fte voor de afdeling toezicht ten opzichte van de huidige situatie wordt gefinancierd vanuit de aanvraag- en instandhoudingstarieven voor de DAR erkende fotograaf. De huidige fte's van de afdeling Toezicht worden bij de invoering van de wetswijzigingen ook gefinancierd vanuit de aanvraag- en instandhoudingstarieven voor de DAR erkende fotograaf.

Structurele financiering
De RDW stelt voor om de bestaande financieringsconstructie te continueren.

De huidige reguliere financieringsconstructie voor rijbewijsaanvragen bestaat uit de gemeentelijke leges en de rijkskostencomponent. Voor de digitale aanvraag komt daar een extra vergoeding aan de RDW bij, de zogenaamde DAR-vergoeding. Deze is nu gebaseerd op een afspraak tussen RDW, gemeenten en IenW en zal verankerd moeten worden in het wetsvoorstel.

Vanuit de DAR-vergoeding kunnen de extra taken in het kader van dit wetsvoorstel van de RDW gefinancierd worden. De precieze invulling van deze vergoeding willen we verder afstemmen met het ministerie. De erkenning en toezicht van de fotografen wordt gefinancierd vanuit tarieven voor de erkenninghouder resp. fotograaf zoals de MERK-wetgeving voorschrijft. Hierbij wordt onderzocht wat het effect is van het in rekening brengen van de kosten bij de RDW erkende fotografen, omdat tijdens de experimenteerfase en de gedoogfase geen kosten door hen betaald zijn voor de erkenning en het toezicht.

Conclusies en advies
De taken zoals voorzien in de wetgeving zijn voor de RDW uitvoerbaar. Randvoorwaarde hierbij is allereerst dat er een aantal wijzigingen in het wetsvoorstel nodig zijn zoals uitgewerkt in de juridische

analyse. Inmiddels is in de nieuwe versie van het wetsvoorstel rekening gehouden met de grondslagen voor de RDW taken. Ten tweede is voorwaardelijk dat de wetgeving MERK in werking is getreden. Dit moet uiterlijk op de ingangsdatum van de wetgeving voor DAR.

2 Inleiding

Achtergrond

DAR

Op dit moment kunnen rijbewijshouders een elektronische aanvraag[1] doen voor een rijbewijs. Dit was geregeld via een experimenteer-AMvB die op 28 september 2024 is vervallen. Gelet op het succes van het experiment, wordt er gewerkt aan het implementeren van de elektronische aanvraag in de Wegenverkeerswet 1994 (WVW). Deze wetswijziging kost echter meer tijd dan verwacht en daarom heeft het ministerie van IenW besloten tot een gedoogperiode in de tussenliggende tijd. Onderdeel van de gedoogperiode is een overeenkomst met de fotografen voor het aanleveren van de digitale pasfoto's en handtekeningen.

Deze gedoogsituatie betekent dat de werkwijze zoals die werd gehanteerd in de experimenteersituatie kan worden voortgezet. Twee aspecten zullen daarbij anders zijn in de voorgenomen structurele wetgeving (maar overeenkomend met de huidige gedoogperiode): ten eerste zal de burgemeester juridisch de afgevende instantie zijn van het digitaal aangevraagde rijbewijs (tijdens de experimenteerregeling was de RDW de afgevende autoriteit). Ten tweede zal in het kader van dataminimalisatie gewerkt worden met een aanvraagcode in plaats van het rijbewijsnummer.

Aanvullend op de experimenteersituatie wordt het straks ook mogelijk om met een bij de RDW digitaal vastgelegde pasfoto en handtekening aan de balie van het gemeentehuis een aanvraag voor een rijbewijs in te dienen. Iemand die een eerste aanvraag of een omwisselingsaanvraag wil indienen, maar ook degene die om andere redenen niet wil of kan gebruik maken van de digitale dienst, kan dan toch met een digitale pasfoto en handtekening een aanvraag bij de gemeente aan de balie indienen.

MERK

Dit voorstel bevat tevens een wijziging van de Wet van 10 mei 2023 tot aanpassing van de WVW in verband met de modernisering van het erkenningenstelsel, het verbeteren van de handhaafbaarheid en enkele andere wijzigingen van technische aard (hierna: MERK). Met MERK wordt het oude stelsel van verschillende losse erkenningsregelingen vervangen door één basiserkenning met daaronder de verschillende specifieke erkenningen. Voor de RDW wordt door deze wijziging de bevoegdheid opgenomen om fotografen te erkennen die handtekeningen en digitale pasfoto's kunnen aanleveren bij de RDW en om toezicht te houden op de erkende fotografen.

Richtlijn Tijdelijke Bescherming

Het wetsvoorstel bevat daarnaast de toevoeging dat ook een rijbewijs kan worden verleend als een vreemdeling bescherming geniet op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (2001/55/EG) (RTB). Op basis van huidig artikel 111, derde lid, van de WVW kan een rijbewijs afgegeven worden als er sprake is van een vreemdeling die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie of een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of Zwitserland. Dit is alleen mogelijk als de vreemdeling 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 aangevraagd (al dan niet digitaal) als een vreemdeling bescherming geniet op grond van de RTB.

[1] Dit kan gaan om een aanvraag voor vernieuwing, categorieuitbreiding of een herafgifte na opheffing ongeldigverklaring.

Op 21 december 2023 heeft de RDW een uitvoeringstoets op de gedoogsituatie van deze richtlijn uitgevoerd[2]. Het aanpassen van de wetgeving is de impact, de kosten hiervan zijn al gemaakt en verrekend met het ministerie van IenWDe wijziging met betrekking tot de RTB wordt daarom in deze UT niet verder uitgewerkt.

Vraagstelling

Uit de opdrachtbrief van het ministerie van IenW d.d. 24 oktober 2024 volgt het volgende verzoek:

"Hierbij verzoek ik u dan ook om op grond van artikel 11 van de Regeling sturing van en toezicht op de Dienst Wegverkeer een uitvoeringstoets op bijgevoegd wetsvoorstel[3] te doen, waarbij u ingaat op de eventuele juridische, personele, organisatorische en financiële consequenties (inclusief financieringsopties indien van toepassing).
(...) Ik verzoek u de uitvoeringstoets zo snel mogelijk te doen en uiterlijk binnen 12 weken op te leveren."

[2] Uitvoeringstoets 'Gedoogsituatie Richtlijn Tijdelijke Bescherming', 21 december 2023, kenmerk IENW/BSK- 1 2023/270117.
[3] Overheid.nl | Consultatie Wet digitale aanvraag rijbewijzen

3 Kaders

3.1 Scope

3.1.1 Binnen scope

De volgende onderdelen vallen binnen de scope van deze uitvoeringstoets:

- Het elektronisch aanvragen van rijbewijzen (DAR) via de RDW;
- Het aanvragen van een rijbewijs aan de gemeentebalie met een digitale pasfoto en handtekening via een aanvraagcode;
- De gemeente (burgemeester) is afgevende instantie van een digitaal aangevraagd rijbewijs;
- Het bepalen van de DAR-vergoeding onder definitieve wetgeving;
- Het uitvoeren en verwerken van de fotocontrole (bepalen authenticiteit);
- Het uitvoeren van de controle op fotomatrix en ICAO-normen, pasfotovergelijking 1 op één (1:1), pasfotovergelijking 1 op veel (1:N);
- De afgifte van de basiserkenning en de registratie van de actuele cameragegevens van (nieuwe) erkende fotografen;
- De controle op de basiserkenning en de cameragegevens van erkende fotografen;
- De invoering van een aanvraag- en instandhoudingstarief erkenning fotograaf;
- De Richtlijn Tijdelijke Bescherming (herijking ten opzichte van de UT 2023).

3.1.2 Buiten scope

De volgende onderdelen vallen buiten de scope van deze uitvoeringstoets:

- Het bezorgen van rijbewijzen bij de burger;
- Het inrichten van het proces voor de basiserkenning; dit wordt tijdens het project I-MERK uitgevoerd.

3.2 Uitgangspunten en randvoorwaarden/KSF

- De DAR-wetgeving gaat in op 1 juli 2026;
- De realisatiekosten (incidentele kosten) tot de ingangsdatum van de DAR-wetgeving worden gefinancierd vanuit de opbrengsten van DAR;
- M.b.t. de financiering van eventuele realisatiekosten na ingangsdatum DAR wetgeving is het uitgangspunt dat dit in het kader van nazorg ook vanuit de DAR-vergoeding wordt gefinancierd m.u.v. eventuele aanvullende structurele personele kosten. Deze kosten zullen afhankelijk van de aard of onder het toezichtstarief vallen dan wel de DAR-vergoeding of RKC.
- De verwachte kosten voor erkenning en toezicht worden gefinancierd vanuit tarieven voor de erkenninghouder resp. fotografen.

3.2.1 Randvoorwaarden

- Wetgeving MERK treedt uiterlijk in werking op de ingangsdatum van de DAR-wetgeving.

3.2.2 Kritische succesfactoren

- Borging van de RDW-taken in het kader van DAR in definitieve wet- en lagere regelgeving;
- Draagvlak vanuit het ministerie van IenW, NVVB, VNG, gemeenten en BZK/RvIG over het proces en de geautomatiseerde ondersteuning voor een aanvraag van een rijbewijs aan de gemeentebalie met een digitale pasfoto en handtekening;
- Rekening houden met het wetsvoorstel Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.

3.3 Wettelijke basis

Op 28 september 2018 is experimenteerregelgeving voor DAR van kracht geworden.[4] Deze experimenteer-AMvB maakte het mogelijk om bij de RDW een elektronische aanvraag voor het rijbewijs in te dienen.[5] En dat de RDW-fotografen kan erkennen voor het aanleveren van de digitale pasfoto's en handtekeningen. Ook werd de RDW de afgevende instantie voor het digitaal aangevraagde rijbewijs.[6] Per 28 september 2024 is de experimenteer-AMvB vervallen. Met het onderhavige wetsvoorstel wil het ministerie van IenW het elektronische aanvraagproces structureel borgen. De verwachting is dat deze wetgeving in juli 2026 definitief wordt.

Het ministerie van IenW heeft de RDW verzocht om de werkzaamheden in de tussentijd voort te zetten in samenwerking met de deelnemende gemeenten en in overleg met de VNG en NVVB op basis van een gedoogconstructie. Daarbij wordt de bestaande werkwijze van een digitale rijbewijsaanvraag zoveel mogelijk gecontinueerd. De grondslag voor het gedoogbeleid is het concreet zicht op legalisatie, omdat het wetstraject is aangekondigd aan de Tweede Kamer en dusdanig concreet is geworden dat de uitvoeringspraktijk kan worden voortgezet.[7]

3.4 Uitgangsdocumentatie

Hieronder staan de documenten die voor het opstellen van deze uitvoeringstoets gebruikt zijn:

- Brief van de minister van IenW met het verzoek tot een uitvoeringstoets op wijziging van de wijziging van de Wegenverkeerswet i.v.m. Digitaal Aanvragen Rijbewijzen, d.d. 24 oktober 2024 (zie bijlage 1);
- Wetsvoorstel wijziging Wegenverkeerswet 1994 i.v.m. structurele invoering digitale aanvraag rijbewijzen (DAR), d.d. 24 oktober 2024;
- Rapportagemodel DPIA Rijksdienst v3.0 DAR reactie RDW v.0.2.

[4] Hoofdstuk VIIIc. Experiment elektronische aanvraag rijbewijzen, Reglement rijbewijzen (Staatsblad 2018, 329 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen).
[5] Artikel 173ee lid 1 Reglement rijbewijzen.
[6] Artikel 173hh Reglement rijbewijzen.
[7] Kamerbrief van 16 september 2024 *'Gedoogconstructie Digitaal Aanvragen Rijbewijs (DAR) en bekendmaking waarde-onderzoek'.*

4 Uitvoering

4.1 Bestaande taken

Elektronisch aanvraagproces

Sinds september 2018 bestaat (op basis van experimenteerregelgeving) de mogelijkheid om een rijbewijs digitaal aan te vragen. Hieraan nemen steeds meer gemeenten deel (per 1 juni 2025 zijn dit 334 (van de totaal 342) gemeenten). De betreffende experimenteerregelgeving is op 28 september 2024 vervallen en inmiddels wordt er op basis van een gedoogconstructie verder gewerkt. Het voorliggende wetsvoorstel zorgt ervoor dat het elektronisch aanvragen van een rijbewijs definitief wettelijk en landelijk ingevoerd wordt. Gezien het feit dat de processen vanwege het experiment al zijn ingericht op het elektronisch aanvragen van een rijbewijs, wordt dit gezien als een bestaande taak.[8]

Het huidige elektronische aanvraagproces[9] ziet er als volgt uit:

1. De aanvrager maakt eerst een digitale pasfoto bij een RDW-fotograaf of fotocabine en zet een handtekening die digitaal wordt vastgelegd.
2. De RDW-fotograaf verstuurt de digitale documenten (pasfoto en handtekening) naar de RDW, samen met het rijbewijsnummer van de aanvrager en eventueel diens e-mailadres, deze gegevens worden vastgelegd. Tijdens het uploaden van de pasfoto in het systeem van de RDW vindt automatisch een technische controle plaats of de pasfoto voldoet aan de daaraan gestelde kwaliteitseisen (ICAO-normen) en er wordt een fotovergelijking (1:1) uitgevoerd. Als de pasfotovergelijking voldoende is, dan krijgt de aanvrager via e-mail bericht van de RDW dat er digitaal een aanvraag gedaan kan worden. Is de pasfotovergelijking niet akkoord, dan krijgt de aanvrager een afwijzingsmail en wordt de aanvrager verwezen naar het reguliere aanvraagproces via de gemeente. Onmiddellijk na de bevestiging van ontvangst door de RDW vernietigt de fotograaf deze gegevens.
3. De aanvrager waarvoor de pasfotovergelijking akkoord is, logt in op de webdienst 'Online verlengen rijbewijs' met zijn DigiD met extra ID-controle (DigiD met minimaal het betrouwbaarheidsniveau substantieel). De aanvrager voert vervolgens een aantal relevante gegevens in (naamgebruik, afhaallocatie). De aanvrager verklaart bij de aanvraag door middel van een vinkje dat de op het scherm getoonde pasfoto en handtekening van de aanvrager zijn en voor welke categorie(ën) de aanvrager een rijbewijs krijgt. De aanvrager voldoet de daarvoor geldende leges, waarna de aanvraag in behandeling wordt genomen door de RDW.
4. Na een succesvolle elektronische aanvraag en na controles of er geen belemmeringen zijn om het rijbewijs te verstrekken, zet de RDW het proces van personalisatie van het rijbewijs en de levering van het rijbewijs aan de gemeente in gang. Het rijbewijs wordt bezorgd bij de gemeente waar de aanvrager is ingeschreven in de basisregistratie personen. De gemeente registreert de ontvangst van het rijbewijs.
5. Nadat door de gemeente de registratie van de ontvangst heeft plaatsgevonden, stuurt de RDW een bericht naar de aanvrager dat diens rijbewijs bij de gemeente kan worden opgehaald.

[8] Let wel: tijdens de experimenteerregeling was de RDW de afgevende autoriteit, tijdens de gedoogperiode en op basis van het huidige wetsvoorstel is de burgemeester de afgevende autoriteit voor digitale aanvragen van rijbewijzen.

[9] Alleen mogelijk bij een vervanging en niet bij een nieuwe rijbewijsaanvraag.

6. De aanvrager gaat naar zijn gemeente om het rijbewijs op te halen. Hierbij wordt de identiteit van de aanvrager geverifieerd/vastgesteld door de baliemedewerker. De gemeente registreert de uitreiking van het rijbewijs in het Rijbewijzenregister en overhandigt vervolgens het rijbewijs aan de aanvrager. De aanvrager levert het oude rijbewijs in (indien van toepassing).

Regulier aanvraagproces

Op dit moment is op grond van de WVW geregeld dat een rijbewijs fysiek aangevraagd en uitgereikt moet worden bij een gemeentebalie. De burger gaat 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 van het aanvraagformulier de handtekening en de pasfoto gescand en via specifieke software naar de RDW gestuurd. Bij de RDW wordt de pasfoto vergeleken met de pasfoto van de vorige rijbewijsaanvraag in het Rijbewijzenregister (1:1 fotocontrole). De RDW voert hierop een 10% steekproef uit. De RDW registreert het rijbewijs in het Rijbewijzenregister en personaliseert het rijbewijs. Het rijbewijs wordt daarna naar de gemeente gebracht via een beveiligd transport. De gemeente registreert de ontvangst van het rijbewijs, waarna de aanvrager het rijbewijs bij de gemeente kan ophalen. De gemeente registreert in het Rijbewijzenregister dat het rijbewijs, na een identificatie, is uitgereikt. De identificatie ter plekke is volledig afhankelijk van ambtenaren van de afdeling Burgerzaken bij de gemeente. Wel geeft de RDW bij controle van de pasfoto een signaal af aan de gemeente als de aangeleverde pasfoto niet overeenkomt met de pasfoto die reeds in het rijbewijzenregister is opgenomen als dat uit de steekproef is gebleken.[10] In dat geval wordt de aanvraag stopgezet en wordt er geen rijbewijs aangemaakt.

Erkenning en toezicht fotografen

Een bedrijf kon tijdens de experimenteer-AMvB een aanvraag indienen voor de erkenning fotograaf bemand (een fotograaf) of onbemand (fotocabines). De erkenning werd verleend als het bedrijf aan de eisen van de erkenning voldeed.

Het toezicht op de erkende fotografen was geregeld door de controle op de eisen en voorschriften voor de erkenning via structurele en incidentele bedrijfsbezoeken. Als een erkenninghouder niet voldeed aan bijvoorbeeld de kwaliteitseisen, dan kon een overtreding worden vastgesteld en een sanctie volgen.

Tijdens de periode tussen einde experimenteerregelgeving en de nieuwe wetgeving, is het voorgaande geborgd via een privaatrechtelijke overeenkomst tussen het bedrijf en de RDW. De voorwaarden waaraan een bedrijf moet voldoen voor het aangaan van en tijdens de overeenkomst komen grotendeels overeen met de eisen en voorschriften van de erkenning fotograaf. De bedrijven met een overeenkomst worden op dezelfde manier gecontroleerd en als een bedrijf niet aan de voorwaarden van de overeenkomst voldoet dan kan een maatregel volgen.

[10] Paragraaf 2.1.1. Memorie van Toelichting, wetvoorstel DAR.

4.2 Nieuwe dan wel uitbreiding bestaande taken

Digitaal aanvraagproces

Zoals al eerder aangegeven, is het elektronisch aanvragen van een rijbewijs niet nieuw na zes jaar experimenteerregelgeving. Ten opzichte van het aanvraagproces zoals beschreven onder bestaande taken wijzigt met dit wetsvoorstel echter wel een aantal zaken.

Het proces na het maken van de pasfoto wijzigt. Er mag niet meer gevraagd worden naar het rijbewijsnummer van het geldige rijbewijs door de erkende fotograaf of de pasfotocabine waardoor het proces als volgt zal verlopen. De aanvrager laat eerst een digitale pasfoto maken bij een fotograaf of fotocabine, in beide gevallen door de RDW erkend, en zet een handtekening die elektronisch wordt vastgelegd. De erkenninghouder zal de aanvrager om zijn e-mailadres en/of mobiele telefoonnummer vragen, om door te sturen naar de RDW. Aansluitend verstuurt de erkende fotograaf de digitale documenten (pasfoto en handtekening) en e-mailadres en/of telefoonnummer naar de RDW. De RDW controleert of de aangeleverde pasfoto voldoet aan de ICAO-normen. Als dit het geval is, dan krijgt de aanvrager vervolgens een aanvraagcode via e-mail en/of sms voor het doen van een elektronische aanvraag. De aanvrager logt vervolgens via DigiD in op de webdienst bij de RDW (rdw.nl) op een voor de aanvrager vertrouwde plek en te bepalen tijdstip. In deze webdienst vult de aanvrager onder andere de unieke aanvraagcode in om zo de pasfoto en handtekening te koppelen aan de aanvraag.

Daarnaast wordt het met het wetsvoorstel mogelijk dat de aanvrager de aanvraag ook aan de balie bij de gemeente kan indienen met een digitale pasfoto en handtekening door de aanvraagcode te verstrekken aan de baliemedewerker. Een rijbewijsaanvraag waarbij in het Rijbewijzenregister nog geen pasfoto beschikbaar is, zal altijd aan de balie van de gemeente moeten worden ingediend. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de eerste aanvraag van een rijbewijs, in verband met de eerste identificatie en registratie van de aanvrager in het Rijbewijzenregister. Voor alle rijbewijsaanvragen bij de gemeente wordt de door de erkenninghouder gemaakte digitale pasfoto en handtekening op het scherm getoond. De baliemedewerker stelt ter plekke vast of de aangeleverde pasfoto hoort bij de aanvrager die fysiek aan de balie staat en die zich identificeert met een geldig identiteitsdocument. Dit is conform de werkwijze bij een aanvraag met een fysieke pasfoto.

De RDW heeft op dit moment al de wettelijke taak als beheerder en verwerkingsverantwoordelijke van het Rijbewijzenregister. Met dit wetsvoorstel krijgt de RDW er definitief er een aantal nieuwe taken bij. Eén daarvan is dat de RDW wordt belast met het vaststellen en vastleggen van authenticiteit van pasfoto's voor het verkrijgen van een rijbewijs. Met deze nieuwe taak wordt zorggedragen voor een zuiver register. Dat gebeurt op verschillende wijzen:

- Op het moment dat de aanvraag wordt ingediend door de burger, wordt de aangeleverde pasfoto geautomatiseerd vergeleken met andere pasfoto's in het Rijbewijzenregister en gecontroleerd of deze pasfoto voldoende overeenkomt met de in het Rijbewijzenregister beschikbare pasfoto van het laatst afgegeven rijbewijs (1:1) en of deze uniek is ten opzichte van andere pasfoto's in het Rijbewijzenregister (1:N). Daarnaast wordt gecontroleerd of de identiteit van deze persoon slechts één keer voorkomt in het Rijbewijzenregister. Als de geautomatiseerde controle onvoldoende zekerheid geeft, zal een daartoe speciaal opgeleide medewerker de pasfoto handmatig controleren. Mocht deze medewerker twijfels over de pasfoto hebben dan wordt nader onderzoek gedaan. Indien tot de conclusie wordt gekomen dat er sprake is van fraude of manipulatie van de aangeleverde pasfoto dan wordt door een BOA proces-verbaal opgesteld en zal dit altijd gemeld worden aan de bevoegde autoriteiten. Als daar aanleiding toe is, kunnen de resultaten van een onderzoek ook worden gebruikt in het kader van toezicht op de erkende fotograaf.
- Tot de nieuwe taak van de RDW zal ook de controle behoren of de pasfoto authentiek is. Dat wil zeggen of de pasfoto zonder aanpassing in het aanvraagsysteem is gekomen en of deze daadwerkelijk afkomstig is van de verzendende erkende fotograaf en de door hem opgegeven apparatuur. De RDW kan de authenticiteit vaststellen door middel van een onderzoek van (patronen in) de pasfoto. Dit is een verdergaande controle dan het enkel controleren of de pasfoto uniek is. Als een aanpassing aan de pasfoto wordt vastgesteld, dan kan dit aanleiding zijn voor het uitoefenen van toezichtbevoegdheden ten aanzien van de erkende fotograaf. Hierbij is het belangrijk om te vermelden dat de hierboven genoemde aanpassing aan de pasfoto niet verward moet worden met een bewerking van een foto door de erkenninghouder, bijvoorbeeld een aanpassing in verband met de belichting.

MERK

In MERK worden de verschillende losse erkenningsregelingen uit de WVW vervangen door één basiserkenning met daaronder de verschillende specifieke erkenningen. Met de basiserkenning wordt getoetst of een bedrijf voldoet aan de basiseisen die worden gesteld voor het hebben en mogen uitvoeren van één of meer specifieke erkenningen. Pas wanneer een bedrijf voldoet aan deze algemene eisen en op grond daarvan een basiserkenning krijgt, kan het bedrijf erkend worden voor één of meer specifieke erkenningen. De RDW kent al een erkenningsregeling voor fotografen, maar op basis van wetsvoorstel MERK, wordt ook deze erkenning vervangen door een basiserkenning met een specifieke erkenning. Het betreft een wijziging van bestaande taken.

Door de invoering van de basiserkenning moet een erkenninghouder een verklaring omtrent het gedrag (VOG) aanleveren en kan de RDW een onderzoek uitvoeren op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Dit met het doel om te voorkomen dat de RDW onbewust criminaliteit faciliteert. Tevens krijgt de RDW door MERK de bevoegdheid om een erkenninghouder een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete op te leggen. Dit is daardoor ook van toepassing op een erkende fotograaf.

5 Gevolgen voor de RDW

5.1 Security (S)

Voor alle bestaande informatiesystemen (inclusief bijbehorende processen) en een aantal uitbreidingen (zoals de elektronische aanvraag aan de gemeentebalie) is een Risico Beoordeling en Behandeling (RBB) uitgevoerd. Voor alle tijdens deze RBB's geïdentificeerde risico's zijn beheersmaatregelen getroffen, waardoor er voor deze informatiesystemen geen hoge risico's meer bekend zijn.

Voor een aantal uitbreidingen moet de RBB, zoals het proces voorschrijft, nog worden uitgevoerd. Het gaat om de volgende uitbreidingen:

- Automatische pasfotovergelijking (1:N);
- Controle op de authenticiteit van aangeleverde pasfoto's;
- Herijking van de vorige RBB op DAR, waarbij het informatiesysteem als geheel (met uitbreidingen) meegenomen wordt.

5.2 Communicatie (C)

In de implementatiefase moet rekening worden gehouden met de gevolgen voor onze bestaande informatiekanalen. De benodigde informatie moet worden opgenomen in de kennisbank voor de medewerkers van het klantcontactcentrum.

- Aanvraagcode voor een DAR-aanvraag;
- Aanvraag van een rijbewijs aan de balie met een digitale pasfoto.

5.3 Organisatie (O)

Er zijn geen gevolgen voor de organisatie voorzien.

5.4 Personeel (P)

De RDW verwacht voor onderstaande werkzaamheden ongeveer 2,5 extra fte[11] nodig te hebben:

- Het uitvoeren van (nawerk) van controles, denk aan melden van vermoedens van fraude aan het OM (door de controle op authenticiteit pasfoto);
- Het verwerken van de uitval van pasfotovergelijking (1:1);
- Het verwerken van de uitval van pasfotovergelijking (1:N). Als uit de 1:N controle blijkt dat een rijbewijshouder vaker dan 1x voorkomt in het Rijbewijzenregister, moet een extra controle plaatsvinden door een documentspecialist;
- Het verwerken van de uitval van foto-authenticatie;
- Toename aantal erkenninghouders (circa 25%) onder andere door het proces van een digitale pasfoto bij de balie van de gemeenten met een aanvraagcode;
- De afgifte van de basiserkenning aan nieuwe bedrijven en de controle op de basiserkenning, inclusief de controle van de VOG;
- Extra werkzaamheden van exploitatie, beheer en doorontwikkeling van (aangepaste) systemen.

De gevolgen voor de bezetting van het proces van de registratie van de cameragegevens (inclusief controle) en het toezicht van de controle of de pasfoto authentiek is, worden bepaald nadat het proces geheel is vastgesteld. Doordat MERK ook van toepassing wordt voor de erkenning fotograaf komen er meer handhavingsinstrumenten beschikbaar. Deze handhavingsinstrumenten hebben óf

[11] Voor de afdeling Toezicht (registratie erkenning fotoraaf en toezicht daarop) bestaat het aantal fte op het moment van invoering wetsvoorstel uit circa 3 fte op basis van ongeveer 1200 RDW-fotografen.

geen gevolgen voor de bestaande bezetting, óf de gevolgen worden bepaald nadat is vastgesteld of het handhavingsinstrument daadwerkelijk wordt ingevoerd voor de erkenning fotograaf.

5.5 Privacy (P)

- Extra aandacht voor 1:N pasfotocontrole (denk aan ongewenste signalering van "false positives");
- Extra aandacht voor (het uitwerken en uitvoeren van) maatregelen voor mogelijke privacy risico's bij het controleren van authenticiteit van pasfoto's. Dit omdat pasfoto's persoonlijk gevoelige informatie bevatten (de beeltenis van een persoon).

5.6 Administratieve Organisatie (A)

De uitvoering van bestaande administratieve processen en procedures moet aangepast en uitgebreid worden.

5.7 Financiën (F)

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de financiële consequenties voor de RDW.

De RDW stelt voor om de bestaande financieringsconstructie te continueren.

De huidige reguliere financieringsconstructie voor rijbewijsaanvragen bestaat uit de gemeentelijke leges en de rijkskostencomponent. Hierbij is de rijkskostencomponent een vergoeding van gemeenten aan de RDW voor de werkzaamheden die de RDW verricht. Deze wordt door de gemeente doorberekend aan de burger. Voor de elektronische aanvraag komt daar een extra vergoeding aan de RDW bij, de zogenaamde DAR-vergoeding. Deze is nu gebaseerd op een afspraak tussen RDW, gemeenten en IenW en zal verankerd moeten worden in het wetsvoorstel.

Een verschil tussen de rijkskostencomponent en de DAR-vergoeding is dat de rijkskostencomponent betrekking heeft op álle rijbewijsaanvragen. De DAR-vergoeding enkel op de elektronische aanvragen.

Vanuit de DAR-vergoeding kunnen de extra taken van de RDW gefinancierd worden zoals het in ontvangst en behandeling nemen van de elektronische rijbewijsaanvraag. De RDW zou graag in afstemming met het ministerie willen onderzoeken welke kosten precies onder de DAR-vergoeding vallen en in welke situaties deze van toepassing is. De erkenning en toezicht van de fotografen wordt gefinancierd vanuit tarieven voor de erkenninghouder resp. fotograaf zoals de MERK-wetgeving voorschrijft. Hierbij wordt in afstemming met het ministerie een scenario uitgewerkt. Hierbij wordt onderzocht wat het effect is van het in rekening brengen van de kosten bij de RDW erkende fotografen, omdat tijdens de experimenteerfase en de gedoogfase geen kosten door hen betaald zijn voor de erkenning en het toezicht.

Tot slot merkt de RDW op dat de verwachting is dat in de toekomst het merendeel van de pasfoto's en handtekeningen digitaal aangeleverd gaat worden. Tegen die tijd zal het financieringsmodel wellicht opnieuw bekeken moeten worden.

5.8 Informatievoorziening (I)

Vooruitlopend op de invoering van definitieve wetgeving wordt sinds 2018 binnen het programma modernisering rijbewijsprocessen gewerkt aan de implementatie van de systemen en processen om invulling te kunnen geven aan de voorziene definitieve wetgeving.
Aanvullend op het reeds operationele proces DAR (Experimenteerwetgeving, Gedoog DAR) moet RDW de volgende functionaliteit nog ontwikkelen:

- Invoering mogelijkheid om met digitale pasfoto en handtekening aan de balie van de gemeente te werken;
- Aanvraagcode gebruiken in plaats van rijbewijsnummer;
- Het opnemen van fotografen in het reguliere erkenningenproces van RDW;
- Registratie fotocamera's van erkende fotografen en bijbehorende 'ruispatronen' t.b.v. controle authenticiteit van de geleverde pasfoto's;
- Uitvoeren controle van authenticiteit van de geleverde pasfoto's;
- Geautomatiseerde pasfotovergelijking 1 op veel (1:N) als aanvulling op de huidige 1:1 vergelijking;
- Een toekomst vaste oplossing voor het scannen van de resterende niet digitale aanvragen in de backoffice van RDW (denk aan omwisselingen);
- Garantiespoor voor het opnemen van een digitale pasfoto en handtekening bij de RDW, onafhankelijk van applicatieserviceproviders.

Het verkrijgen van een digitale pasfoto en handtekening en het vastleggen van deze gegevens bij de RDW is een essentiële schakel in het hele proces voor de elektronische aanvraag van een rijbewijs. De invulling hiervan heeft de RDW aan de markt over gelaten. Op dit moment zijn er twee DAR-dienstverleners die er zorg voor dragen dat met ontwikkelde en goedgekeurde software via een erkende DAR- fotocabine of een erkende fotograaf een digitale pasfoto en handtekening bij de RDW kan worden aangeboden, zodat deze gegevens in de voorregistratie van de RDW kunnen worden vastgelegd.
Gelet op de definitieve wettelijke taak die de RDW krijgt, wil de RDW het verkrijgen van een digitale pasfoto en handtekening onder alle omstandigheden kunnen blijven garanderen. Daarom wil de RDW zelf ook een garantiespoor ontwikkelen, waarvoor ook een tarief van toepassing is in analogie met het APK-afmeldtarief voor APK webdirect.

Voor wat betreft de impact op personeelskosten wat betreft exploitatie, beheer en doorontwikkeling van de (aangepaste) systemen: zie paragraaf 5.4.

5.9 Juridisch (J)

Op hoofdlijnen is het wetsvoorstel voor de RDW uitvoerbaar mits er een aantal aandachtspunten in acht worden genomen wat betreft de wetgeving. Deze zijn in de onderstaande paragraaf uitgewerkt. Voor een volledig overzicht van de opmerkingen wordt verwezen naar het artikelsgewijs commentaar dat onderaan de paragraaf te vinden is. Een deel van deze aandachtspunten zijn inmiddels al door het ministerie overgenomen in de nieuwe versie van het wetsvoorstel.

Elektronisch aanvraagproces (DAR)
Er zijn een aantal zaken die de RDW vanuit juridisch perspectief wil benoemen waar het gaat om het elektronische aanvraagproces. Ten eerste verandert de taak van de RDW van afgevende instantie naar aanvraaginstantie.[12] Onder de definitieve wetgeving is de burgemeester de afgevende instantie in plaats van de RDW. Vooruitlopend op deze wetgeving is dit onder de gedoogconstructie al van kracht. Concreet houdt dit in dat de burgermeester het besluit neemt in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit heeft als gevolg dat bijvoorbeeld bezwaar en beroep bij de burgemeester moet worden ingediend.

Om de taak als aanvraaginstantie te borgen zal er een wettelijke grondslag opgenomen moeten worden. Deze ontbrak in het eerste wetsvoorstel nog zoals bijgevoegd in het UT-verzoek. Hierbij ziet de RDW twee opties, de RDW neemt de aanvraag in behandeling namens gemeenten of de RDW krijgt

[12] De burgemeester wordt conform artikel 116 WVW afgevende instantie.

een zelfstandige taak. De RDW geeft de voorkeur aan de laatste variant. De taak kan geborgd worden in artikel 4b WVW. Inmiddels is in de nieuwe versie van het wetsvoorstel de taak opgenomen.

Ten tweede wordt het DAR-proces 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 is opgenomen in artikel 4b van het wetsvoorstel zoals deze is bijgevoegd bij het UT-verzoek. Deze taak zou de RDW graag anders geformuleerd willen zien. In de tekst wordt de term 'fotomanipulatie' gebruikt en dit dekt de uitvoering van de taak niet geheel. Dit komt doordat de RDW niet zozeer manipulatie vaststelt, maar onderzoekt of de pasfoto gemaakt is met de camera die geregistreerd is bij de erkende fotograaf (dus of de pasfoto authentiek is). Dit wil nog niet zeggen dat de pasfoto ook daadwerkelijk gemanipuleerd is. Daarom stelt de RDW voor om de taak als volgt te omschrijven in artikel 4b WVW: het uitvoeren en verwerken van de fotocontroles. Hierbij is de term fotocontrole ook gedefinieerd in de wet. In deze definitie is het van belang om niet te spreken van 'manipulatie' maar over 'authenticatie'. Zie voor het concrete voorstel ook het artikelsgewijs commentaar. Inmiddels is dit overgenomen in de nieuwe versie van het wetsvoorstel.

Ten derde stellen we 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 zou opgenomen kunnen worden in artikel 121 WVW. We willen graag in afstemming met het ministerie bepalen welke kosten onder de aanvullende DAR-vergoeding gaan vallen en welke onder de rijkskostencomponent. Zie voor een eerste voorstel het artikelsgewijs commentaar.

Een ander belangrijk aandachtspunt is de verduidelijking van het begrip tarief en vergoeding in het wetsvoorstel. De begrippen tarief, vergoeding en gemeentelijke leges worden door elkaar gebruikt. Zie voor de nadere uitwerking het artikelsgewijs commentaar bij artikel 111 lid 7 en 121 van het conceptvoorstel.

Tot slot ontbreekt wat ons betreft de grondslag voor de RDW om namens gemeenten het tarief voor afgifte te innen in het geval van een elektronische aanvraag.

Erkende fotografen en toezicht (MERK)
Om het mogelijk te maken dat de erkenning voor de fotografen onder het nieuwe erkenningenstelsel kan komen te vallen, is het nodig om de scope van artikel 4aud van de WVW uit te breiden naar het rijbewijzenregister. Dit is in het voorstel opgenomen. Hier heeft de RDW geen opmerkingen over. De verdere uitwerking vindt plaats in de lagere regelgeving.
Voorts voldoet de financiering van de kosten hiervoor aan het wetsvoorstel MERK.[13] Er zal gefinancierd worden middels tarieven voor de erkenninghouder resp. fotograaf.

Artikelsgewijs commentaar wetsvoorstel

Artikel	Commentaar
Artikel 1 lid 1: definitie fotocontrole	De term kwam niet voor in het wetsvoorstel zoals deze bijgevoegd is bij het UT-verzoek. De RDW stelt voor om de term fotocontrole op te nemen in de taak genoemd in artikel 4b lid 1 onderdeel g2 wetsvoorstel. Verder stelt de RDW voor om de definitie van fotocontrole op één punt te wijzigen: 'fotocontrole: de vaststelling door de Dienst Wegverkeer of de aan hem gezonden pasfoto

[13] Artikel 4auf WVW 1994.

Artikel	Commentaar
	van de aanvrager voldoende overeenkomt met de in het rijbewijzenregister beschikbare pasfoto van het laatst afgegeven rijbewijs, uniek is ten opzichte van andere pasfoto's in het register en authentiek is.' De aanpassing wordt voorgesteld, omdat de RDW vaststelt of de pasfoto gemaakt is met de camera die de RDW heeft geregistreerd bij de erkende fotograaf, zodat eventuele afwijkingen kunnen worden gesignaleerd. Inmiddels is het wetsvoorstel hierop aangepast.
Artikel 4b lid 1 onderdeel g2: taak fotocontrole	De RDW stelt voor om de taak als volgt te omschrijven: 'het uitvoeren en verwerken van de fotocontroles bij rijbewijsaanvragen'. Inmiddels is het wetsvoorstel hierop aangepast.
Artikel 4b lid 1 onderdeel g3: taak het in ontvangst nemen en tijdelijk bewaren van digitale pasfoto's en handtekeningen ten behoeve van de rijbewijsaanvraag en het in behandeling nemen elektronische rijbewijsaanvragen (nieuw)	De RDW stelt voor om de taak als volgt te omschrijven: 'het in ontvangst nemen en tijdelijk bewaren van digitale pasfoto's en handtekeningen ten behoeve van een rijbewijsaanvraag en het in behandeling nemen van digitale rijbewijsaanvragen.' In de memorie van toelichting kan opgenomen worden dat het tijdelijk bewaren inhoudt dat voor zes maanden de gegevens bewaart blijven bij de RDW. Een burger kan in die zes maanden een aanvraag doen. Mocht de burger al een rijbewijsaanvraag hebben gedaan, maar hij/zij verliest het rijbewijs in deze zes maanden, dan is het mogelijk om nogmaals een aanvraag te doen met dezelfde aanvraagcode, digitale pasfoto en digitale handtekening. Zie ook het commentaar bij artikel 111 lid 3.
Artikel 111 lid 3: identificeren door authenticatie bij aanvraag	Artikel 111 lid 3 bood wat de RDW betreft onvoldoende grondslag om de basis te leggen voor de taak van de RDW om digitale pasfoto's en handtekeningen te registreren ten behoeve van de rijbewijsaanvraag en digitale aanvragen in behandeling te nemen. Daardoor wordt de RDW formeel niet van de doorzendplicht (2:3 Awb) ontslagen. Deze taak zal nog in de wetgeving opgenomen moeten worden. Hierin ziet de RDW een tweetal opties: 1) De RDW krijgt een zelfstandige taak hiervoor in artikel 4b WVW.

Artikel	Commentaar
	Deze optie heeft de voorkeur van de RDW. 2) De RDW voert de taak namens gemeenten uit: in dit geval kan het proces beschreven worden in de AMvB op basis van het huidig artikel 113 lid 1 WVW. Daarin kan geregeld worden dat: - de RDW namens gemeenten de digitale pasfoto en handtekening registreert en de aanvraag in behandeling neemt; - de RDW namens gemeenten de leges int: in de praktijk betekent dit een deel inhouden (RKC) en deel naar gemeenten (de gemeentelijke leges). Verder zou bovenstaande verduidelijkt kunnen worden door in de WVW op te nemen dat er een elektronische aanvraag van een rijbewijs mogelijk is bij de Dienst Wegverkeer. Mogelijk kan dit in artikel 113 WVW worden opgenomen. Suggestie voor formulering: 'Digitale aanvragen van rijbewijzen worden bij de Dienst Wegverkeer ingediend.' Inmiddels is het wetsvoorstel hierop aangepast.
Artikel 111 lid 4: rijbewijzen onder RTB	Nieuwe grondslag voor erkenning rijbewijzen van ontheemden die onder de RTB vallen. Geen verder commentaar.
Artikel 111 lid 6 grondslag tarief gemeenten	Hier ontbreekt voor ons de grondslag om tarieven te stellen. Deze staat momenteel wel in artikel 111 lid 5 tweede volzin van de WVW. Er zijn namelijk gevallen waarbij de RDW afgevende autoriteit is en daarvoor moet de RDW een tarief kunnen stellen (zie artikel 105 lid 2 Reglement Rijbewijzen). Daarom zou de RDW graag het huidige artikel 111 lid 5 willen behouden.
Artikel 111 lid 7: grondslag DAR vergoeding	We zouden graag een grondslag voor de RDW willen om de aanvullende vergoeding van gemeenten te krijgen in het geval van een digitale aanvraag (DAR-vergoeding). Dit zoals de DAR-vergoeding in de praktijk nu ook werkt. Suggestie is om dit mee te nemen in artikel 121 WVW. Zie opmerking bij artikel 121 lid 2. We willen dit graag verder afstemmen met het ministerie.

Artikel	Commentaar
Artikel 111 lid 7: tarief bij AMvB	Dit artikel is bedoeld om voor digitale aanvragen vast te leggen dat het tarief (of eigenlijk de gemeentelijke leges) bij of krachtens AMvB wordt vastgesteld. Een belangrijk aandachtspunt hierbij voor de RDW is dat het tarief wat wordt vastgesteld bij AMvB, evenals het maximale tarief in artikel 111 lid 6 huidige WVW, exclusief de rijkskostencomponent is. Het tarief bij AMvB ziet dus enkel op de gemeentelijke leges. Daarom stellen wij voor om in lid 7 expliciet te maken dat het tarief (of eigenlijk de gemeentelijke leges) dat wordt vastgesteld bij of krachtens AMvB, verminderd is met de vergoeding in artikel 121 WVW (RKC). Een ander belangrijk punt is dat door de huidige formulering de situatie wordt gecreëerd dat ook alle overige gevallen waarin een tarief wordt vastgesteld onder deze regel vallen. Dit zou voor ons betekenen dat de RDW-tarieven bij AMvB worden vastgesteld, omdat de grondslag in artikel 111 lid 5 huidig WVW is weggevallen. Dat is voor ons niet wenselijk. Zie ook commentaar bij artikel 111 lid 6.
Artikel 113 lid 3: elektronische pasfoto en handtekening gemeentebalie	Geen opmerkingen.
Artikel 113 lid 4: DAR aanvraag bescheiden	De zin lijkt niet lekker te lopen. Suggestie: 'In afwijking van het derde lid, vergewist degene die een aanvraag als bedoeld in artikel 111, derde lid, in ontvangst neemt zich ervan dat de verstrekte bescheiden aan de daaraan gestelde eisen voldoen en dat de aanvraag ook aan de overige voorwaarden voldoet.'
Artikel 121 lid 1	Dit lid kan komen te vervallen in onze ogen. Dit wordt al geregeld in artikel 4q lid 1 WVW.
Artikel 121 lid 2 aanhef: Grondslag DAR-vergoeding Grondslag innen tarief	De aanhef dekt de lading niet volledig naar onze mening. Met name de term 'tarief' schept onduidelijkheid en is op deze plaats onwenselijk voor de RDW. Het gaat namelijk om de vergoeding die de RDW krijgt van gemeenten, de rijkskostencomponent. Eigenlijk wordt de bestaande aanhef en het regelen van de rijkskostencomponent nu uit elkaar getrokken door het nieuwe

Artikel	Commentaar
	vierde lid, maar de reden hiervan is voor RDW niet duidelijk. Verder zou hier de grondslag voor de DAR-vergoeding opgenomen kunnen worden en de grondslag voor de RDW om ook namens gemeente het volledige tarief te innen bij een elektronische aanvraag. Een eerste voorstel van de RDW is om de tekst van artikel 121 te wijzigen naar: Lid 1: De gemeenten zijn ter zake van de afgifte van rijbewijzen door de burgemeester en de afgifte van rijbewijzen door de Dienst Wegverkeer, waarvoor de aanvraag bij de burgemeester is ingediend, een door de Dienst Wegverkeer vastgestelde vergoeding aan de Dienst Wegverkeer verschuldigd ter zake van de kosten die verband houden met: a. de aanvraag, productie en aflevering van rijbewijzen en het publieke identificatiemiddel, bedoeld in artikel 5, vierde lid, van de Wet digitale overheid; b. het attenderen van de houders van een rijbewijs op het verloop van de geldigheidsduur; c. het beheer en de instandhouding van het rijbewijzenregister; d. het verstrekken van gegevens uit dat register aan de in artikel 127, eerste lid, bedoelde autoriteiten; e. het ongeldig verklaren van rijbewijzen; f. de afgifte van rijbewijzen, waarvoor de aanvraag bij de burgemeester is ingediend; g. de kosten die verband houden met het registreren van een getuigschrift als bedoeld in artikel 151c, eerste lid; h. de kosten die verband houden met een elektronische aanvraag van het rijbewijs; i. de kosten die verband houden met het uitvoeren en verwerken van fotocontroles; j. overige kosten, anders dan onder a tot en met i, verband houdend met aanvragen van rijbewijzen. Lid 2: In afwijking van het eerste lid kan bij ministeriele regeling worden bepaald dat de Dienst Wegverkeer bij een elektronische aanvraag van het rijbewijs een afzonderlijke vergoeding van

Artikel	Commentaar
	gemeenten krijgt voor de kosten die verband houden met de elektronische aanvraag. Lid 3: De Dienst Wegverkeer kan voor een elektronische aanvraag het volledige tarief innen. Hierbij behoudt de Dienst Wegverkeer enkel het recht op de vergoedingen genoemd in lid 1 en 2. De burgemeester heeft recht op het resterende tarief. We stemmen dit graag verder met het ministerie af.
Artikel 121 lid 3	De vraag die wij bij dit artikel hebben is of er een grondslag nodig is voor de RDW om het gehele tarief (dus zowel de RKC als de gemeentelijke leges) te innen bij een elektronische aanvraag. Dit doen wij dan deels voor de gemeente (namelijk het innen van de gemeentelijke leges). Dit heeft ermee te maken dat de RDW de voorkant is voor de aanvraag en de burger in één keer het volledige bedrag betaald. Zie suggestie bij artikel 121 lid 2 aanhef (lid 3).
Artikel 121 lid 4	Als de suggestie om de aanhef van dit artikel te wijzigen wordt overgenomen, dan is dit lid niet meer nodig. Wordt dit toch in een apart lid opgenomen, zie dan de suggestie voor de aanhef.

5.10 Techniek

Er zijn geen verdere gevolgen voor de techniek voorzien.

5.11 Huisvesting (H)

Er zijn geen gevolgen voor huisvestiging voorzien.

6 Gevolgen voor de omgeving

6.1 Welke doelgroepen ondervinden gevolgen

Het wetsvoorstel DAR heeft betrekking op de processen om een rijbewijs te verkrijgen en heeft met name gevolgen voor burgers, gemeenten en fotografen of aanbieders van onbemande fotocabines. Hieronder worden de gevolgen voor deze doelgroepen verder uitgewerkt.

Burgers

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen burgers die hun eerste rijbewijs aanvragen en burgers die al in het bezit zijn van een rijbewijs. Voor burgers die voor de eerste keer een rijbewijs aanvragen, zijn de gevolgen beperkt. Ze moeten de aanvraag altijd bij de gemeentebalie doen, al dan niet met digitale pasfoto en handtekening. De doelgroep die al in het bezit is van een rijbewijs, krijgt meer keuzevrijheid en kan het aanvraagproces sneller doorlopen. Hierdoor zijn de gevolgen middelgroot. Burgers die dat kunnen/willen en mogen, hebben de mogelijkheid tegen lagere administratieve lasten (eenmaal in plaats van tweemaal naar de gemeente) een aanvraag digitaal in te dienen. Zij die dat niet kunnen/willen of mogen, volgen een proces dat nagenoeg gelijk is aan het huidige proces. Ook hier is er sprake van lagere administratieve lasten omdat het afkeurpercentage van foto's aan de balie daalt van 20% tot minder dan 1% omdat veel pasfotocontroles al gedaan zijn.

Gemeenten

Het elektronisch aanvragen van rijbewijzen heeft zich de afgelopen jaren bewezen. Het merendeel van de gemeenten is tijdens de experimenteerfase vrijwillig aangesloten om het voor hun burgers mogelijk te maken digitaal hun rijbewijs te verlengen of te vervangen. Voor de gemeenten die nog niet zijn aangesloten, betekent het dat ze dit vanaf het moment van inwerkintreding van deze wet mogelijk moeten maken. Er is binnen de RDW voldoende kennis en ervaring beschikbaar om deze gemeenten hierbij te ondersteunen. Voor de gemeenten die tijdens het experiment zijn aangesloten zijn zal deze wettelijke verankering geen impact hebben.

Dit wetsvoorstel maakt het daarnaast mogelijk dat de digitale pasfoto en handtekening ook gebruikt kunnen worden bij het (eerste) aanvraagproces aan de gemeentebalie. Dit is nieuw en gaat impact hebben op onder andere de techniek en de werkwijze van de baliemedewerker. Het is van belang in nauwe samenspraak met de betrokken ketenpartners deze nieuwe functionaliteit te introduceren, waarbij oog blijft voor de uitvoerbaarheid binnen de gemeenten. De NVVB en VNG zijn in dit traject essentiële gesprekspartners.

Erkende fotografen

De pasfoto en handtekening afnemen is een essentiële stap in het proces om een rijbewijsaanvraag in te dienen. Een foutieve pasfoto wordt niet geaccepteerd, de kennis en expertise van fotografen zorgt ervoor dat de pasfoto aan de gestelde eisen voldoet. De digitale pasfoto en handtekening kunnen worden gemaakt bij erkende fotografen of bij erkende aanbieders van onbemande fotocabines waarbij gebruik wordt gemaakt van software van een DAR dienstverlener (derde partij) die voldoen aan de eisen en voorwaarden die de RDW hieraan stelt.

Om als fotograaf een erkenning te verkrijgen, moet de fotograaf aan specifieke eisen voldoen en zal er periodiek en incidenteel toezicht plaatsvinden. Aan het verkrijgen van de erkenning en het jaarlijks behouden hiervan zijn kosten verbonden. Hier staat tegenover dat dit erkenningenstelsel borgt dat ze een cruciale rol blijven spelen in de keten van de rijbewijsaanvraag. Dit in tegenstelling tot de ontwikkeling van live-enrollment, waar de pasfoto en handtekening op het moment van aanvragen bij de gemeentebalie worden afgenomen. De doelgroep is bekend met het proces omdat ze daar al gebruik van maken, los van optimalisatie om het proces nog veiliger te maken (door het gebruik van een aanvraagcode in plaats van rijbewijsnummer en door invoering van fotoauthenticatie). Met het

wetsvoorstel wordt voor fotografen de basiserkenning, het aanleveren van een VOG en nieuwe handhavingsinstrumenten ingevoerd.

6.2 Gevolgen en maatregelen per doelgroep

Stakeholder	Gevolgen	Belang	Maatregel
Erkende fotografen	Voldoen aan eisen en voorwaarden Erkenningenstelsel Aanvullende kosten	Lage kosten Gebruiksgemak Betrouwbaar proces Rol in keten behouden	Betrekken en informeren
DAR dienstverlener	Voldoen aan eisen en voorwaarden erkenningenstelsel Aanvullende kosten	Lage kosten Gebruiksgemak Betrouwbaar proces Rol in keten behouden	Betrekken en informeren
Gemeenten	Continueren DAR-werkwijze Introductie digitale pasfoto aan de balie Burgemeester als uitgevende instantie	Minder belasting aan de balie (gebruiksgemak). Eenduidig proces Doorlooptijden en werklast	Betrekken en informeren
VNG	Financiering/vergoeding digitale rijbewijs aanvragen Introductie digitale pasfoto aan de balie	Heldere beschrijving processen en verantwoordelijkheden Financiële gevolgen	Actief in gesprek gaan en betrekken bij implementatie
NVVB	Continueren DAR-werkwijze Introductie digitale pasfoto aan de balie	Efficiënt en eenduidig proces tav aanvraag rijbewijs en reisdocumenten. Gebruiksgemak Uitvoerbaarheid baliemedewerkers	Actief in gesprek gaan en betrekken bij implementatie
Burgers	Wijziging aanvraagproces	Gebruiksgemak Lage kosten Snelle en betrouwbare dienstverlening	Informeren

7 Kosten en financiering

7.1 Kosten

7.1.1 Kosten uitvoeringstoets

Met het ministerie van IenW is de afspraak gemaakt dat voor uitvoeringstoetsen die binnen 250 uur worden opgeleverd, de kosten door de RDW worden gedragen. Nu de uren voor de oplevering van de uitvoeringstoets uitkomen op de ondergrens van de afgesproken drempel (verwachte eindrealisatie 250-275 uur), neemt de RDW de kosten voor eigen rekening.

7.1.2 Realisatiekosten

Vooruitlopend op de invoering van definitieve wetgeving wordt sinds 2018 binnen het programma modernisering rijbewijsprocessen gewerkt aan de implementatie van de systemen en processen om invulling te kunnen geven aan de voorziene definitieve wetgeving. Dit heeft ertoe geleid dat voor DAR de systemen en processen en organisatie grotendeels zijn ingericht en operationeel zijn.

De initiële projectkosten tot en met 2022 zijn verantwoord in het Ecorys waarde onderzoek.

Over de periode 2023 tot en met 2024 zijn de volgende uren gerealiseerd:

Jaar	Uren	Out-of-pocket
2023	7.765	€ 98.502,-
2024	8.363	€ 160.519,-

Tot het moment van invoering van de definitieve wetgeving zijn voor 2025 de volgende uren en kosten begroot volgens het projectplan 2025:

Jaar	Uren	Out-of-pocket
2025	10.900	€ 80.000,-

De verwachte uren en kosten voor 2026 zijn op dit moment nog niet goed in te schatten.
De verwachte projectmatige inzet voor 2026 richt zich op de volgende punten:

- Erkenning (inclusief basiserkenning) en toezicht bestaande RDW-fotografen onder definitieve wetgeving;
- Garantie spoor voor het opnemen van een digitale pasfoto en handtekening bij de RDW;
- (Mogelijke) doorloop van geplande projectactiviteiten 2025 naar 2026. Onder andere de foto controle door middel van het ruispatroon van de camera.

7.1.3 Exploitatiekosten

Onder definitieve wetgeving verwacht de RDW een toename van circa 2,5 fte ten opzichte van de huidige situatie:

- Uitbreiding van circa 1 fte voor de unit Rijbewijzen ten opzichte van de huidige situatie;
- Uitbreiding van circa 1 fte voor afdeling Toezicht ten opzichte van de huidige situatie.
- Uitbreiding van circa 0,5 fte voor afdeling ICT ten opzichte van de huidige situatie.

De gevolgen voor de bezetting van het proces van de registratie van de cameragegevens (inclusief controle) en het toezicht van de controle of de pasfoto authentiek is, is hierin nog niet meegenomen omdat dit proces nog onvoldoende duidelijk is. De impact hiervan kan pas worden bepaald nadat het proces is vastgesteld.

7.1.4 Out-of-pocket kosten

Jaarlijks

- De kosten externe service voor sms met aanvraagcode gaan stijgen. Schatting: € 50.000,-. Deze schatting is gebaseerd op de toename van het aantal aanvragen met een digitale pasfoto door DAR aan de balie.

Eenmalig

- Hiernaast zullen met ingang van de definitieve wetgeving de DAR erkende fotografen geïnformeerd moeten worden over de wijzigingen op basis van de wetgeving MERK die met ingang van definitieve wetgeving DAR ook voor de erkende DAR fotografen van toepassing wordt. De kosten worden geschat op circa € 15.000, - .

7.1.5 Fiscale gevolgen

Geen gevolgen.

7.2 Financiering

De nog te maken realisatiekosten van DAR onder definitieve wetgeving worden gefinancierd vanuit de DAR-legesvergoeding die de RDW tot de ingang van definitieve wetgeving ontvangt voor een DAR-rijbewijsaanvraag.

De aanvullende exploitatiekosten voor de extra werkzaamheden die de RDW doet voor een DAR-aanvraag worden gedekt via de DAR-vergoeding m.u.v. de kosten voor het afgeven van erkenningen en het houden van toezicht onder definitieve wetgeving. Deze kosten worden doorbelast aan de DAR-fotograaf.

8 Risico's

8.1 Risico's implementatiefase

1. *Invoering rijbewijsaanvraag digitale pasfoto gemeenten*
   Invoering van een rijbewijsaanvraag aan de balie met een digitale pasfoto, zal in goede samenspraak met de betrokken partijen (ministerie van IenW, NVVB, VNG en gemeenten) vastgesteld moeten worden, waarbij de invoering door alle partijen wordt onderschreven en ondersteund. De RDW zou graag met betrokken partijen willen verkennen of vooruitlopend op de definitieve wetgeving alvast een beproeving zou kunnen worden gedaan met het proces.

2. *MERK wetgeving treedt later in werking dan de DAR wetgeving*
   Wanneer de wetswijziging MERK niet inwerking is getreden bij de invoering van de wetswijziging DAR is er geen juridische basis voor de erkenning fotograaf. Hiernaast is er ook geen juridische basis voor toezicht en de extra handhavingsinstrumenten die met MERK worden ingevoerd. Als maatregel kan de RDW tijdelijk met de fotografen nieuwe privaatrechtelijke overeenkomsten afsluiten.

3. *Langer taken uitvoeren zonder wettelijke grondslag door vertraging wetgeving*
   Indien de gedoogsituatie langer voortduurt, voert de RDW ook langer taken uit zonder wettelijke grondslag. Dit komt de rechtszekerheid niet ten goede. Constructies zoals de privaatrechtelijke overeenkomst tussen de RDW en fotografen en de afspraken over het vaststellen van het tarief voor een elektronische aanvraag door de RDW blijven langer van kracht. Ondanks de gedoogconstructie loopt de RDW daarmee een juridisch risico. De RDW is een (zelfstandig) bestuursorgaan en in het algemeen dienen de werkzaamheden hun grondslag te vinden in een wet.

4. *Grondslagen taken onvoldoende geborgd wetgeving*
   Als de wetgeving onvoldoende grondslag biedt omdat er niet of onvoldoende rekening is gehouden met de juridische analyse zoals in deze uitvoeringstoets aangegeven, loopt de RDW het risico taken uit te voeren zonder dat daarvoor een gedegen wettelijke grondslag is. Inmiddels is in de nieuwe versie van het wetsvoorstel rekening gehouden met deze grondslagen.

8.2 Risico's exploitatiefase

In de exploitatiefase voorziet de RDW geen grote risico's gegeven het feit dat het aanvragen van een rijbewijs met een digitale pasfoto voor de RDW een bestaand en bewezen proces is.

Een aandachtspunt is dat de RDW erkende fotografen tijdens de experimenteerfase en de gedoogfase geen kosten betaald hebben voor de erkenning en het toezicht. We weten nog niet goed wat het effect is van het in rekening brengen van deze kosten. Er zal onderzocht worden welk effect dit heeft op bijvoorbeeld de landelijke dekkingsgraad van erkende fotografen. Mocht het onderzoek uitwijzen dat dit effect heeft op de dekkingsgraad dan zullen mitigerende maatregelen worden onderzocht en voorgesteld. Deze maatregelen zullen gezocht worden binnen de wettelijke kaders.

9 Conclusies en Advies

Het ministerie van IenW heeft gevraagd om een uitvoeringstoets te doen op de wijziging van de WVW in verband met het elektronisch aanvragen van rijbewijzen.

Er is grotendeels sprake van bestaande taken die als gevolg van de voorziene definitieve wetgeving op een paar punten anders ingevuld worden:

DAR

- De burgemeester wordt de afgevende instantie van het digitaal aangevraagde rijbewijs (in plaats van de RDW);
- Er wordt met een aanvraagcode in plaats van het rijbewijsnummer gewerkt;
- Er kan met digitale pasfoto en handtekening (op basis van aanvraagcode) bij de gemeente een aanvraag ingediend worden.
- Fotocontrole wordt uitgebreid van 1 op 1 naar ook 1 op veel pasfotovergelijking en foto authenticatie.

Erkenning

- De erkenning fotografen voor het elektronisch aanvragen van het rijbewijs valt onder de basiserkenning. De basiserkenning gaat gepaard met verschillende extra toezichtmogelijkheden.

RTB

- Het wordt voor een vreemdeling die bescherming geniet op grond van de RTB ook mogelijk om een rijbewijs aan te vragen (al dan niet digitaal).

Hiervoor is naar verwachting ongeveer 2,5 fte extra nodig t.o.v. de huidige situatie.

Conclusie
De UT is voor de RDW uitvoerbaar, randvoorwaarde hierbij is wel dat er een aantal wijzigingen in wetgeving nodig zijn (zie de tabel met artikelsgewijs commentaar in paragraaf 5.9). Inmiddels is in de nieuwe versie van het wetsvoorstel rekening gehouden met de grondslagen voor de RDW-taken.

10 Bijlagen

10.1 Opdrachtbrief uitvoeringstoets

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

RDW
T.a.v. [redacted]
Postbus 777
2700 AT ZOETERMEER

Email: [redacted]

DG Mobiliteit
Dir.Wegen en Verkeersveiligheid
Rijnstraat 8
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX De[redacted]
Contactpersoon
[redacted]eve
[redacted]

Datum
24 oktober 2024

Kenmerk
IENW/BSK-2024/294633

Bijlage
1

Datum 24 oktober 2024
Betreft Verzoek tot een uitvoeringstoets op wijziging van de wijziging van de Wegenverkeerswet ivm Digitaal Aanvragen Rijbewijzen

Geachte mevrouw [redacted]

Momenteel kunnen rijbewijshouders een elektronische aanvraag doen voor het verlengen of vervangen van hun rijbewijs. Dit was geregeld via een experimenteer-AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur), die eind september afliep. Gelet op het succes van het experiment, wordt er gewerkt aan het implementeren van de elektronische aanvraag in de Wegenverkeerswet 1994. Deze wetswijziging kost echter meer tijd dan verwacht en daarom is besloten tot een gedoogperiode in de tussenliggende tijd. Daardoor kan het elektronisch aanvragen momenteel plaatsvinden via de Dienst Wegverkeer (RDW) bij de burgemeester, tot inwerkingtreding van de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994.

Met dit voorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet wordt het mogelijk om de aanvraag voor een vervanging of een verlenging van een rijbewijs elektronisch in te dienen. Ook wordt de eerste aanvraag van een rijbewijs met een digitaal vastgelegde foto en handtekening aan de balie van het gemeentehuis mogelijk. In feite betekent dit dat de werkwijze zoals werd gehanteerd in de experimenteersituatie zal worden voortgezet. Twee aspecten zullen daarbij anders zijn in de voorgenomen structurele wetgeving (maar overeenkomend met de huidige gedoogperiode): ten eerste zal de burgemeester juridisch de afgevende instantie zijn van het digitaal aangevraagde rijbewijs. Ten tweede zal in het kader van dataminimalisatie met een aanvraagnummer in plaats van het rijbewijsnummer wordt gewerkt.

De afgelopen maanden is de RDW betrokken geweest bij de gesprekken over de gedoogconstructie met de gemeenten en het ministerie. Inmiddels is het wetsvoorstel in internetconsultatie en kan RDW formeel de uitvoerbaarheid toetsen. Hierbij verzoek ik u dan ook om op grond van artikel 11 van de Regeling Sturing van en Toezicht op de Dienst Wegverkeer een uitvoeringstoets op bijgevoegd wetsvoorstel te doen, waarbij u ingaat op de eventuele juridische, personele, organisatorische en financiële consequenties (inclusief financieringsopties indien van toepassing).

Bij deze brief treft u het volgend document aan:
- Wetsvoorstel

Financiering en oplevering

Pagina 1 van 2

DG Mobiliteit
Dir.Wegen en
Verkeersveiligheid

Rijnstraat 8
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon
[redacted]vens
[redacted]

Datum
24 oktober 2024

Kenmerk
IENW/BSK-2024/294633

De RDW schat in dat met dit onderzoek 300 uur is gemoeid. Daarbij hoort een bedrag van maximaal €45.000,-- op basis van de huidige geldende tarieven, zo heeft u aangegeven. Ik verzoek u de uitvoeringstoets zo snel mogelijk te doen en uiterlijk binnen 12 weken op te leveren. Indien gewenst, zijn wij bereid het proces toe te lichten.

Voor eventuele vragen kunt u contact opnemen Etty Schippers (etty.schippers@minienw.nl) of Stephanie Bos (stephanie.bos@minienw.nl) van de afdeling Verkeersveiligheid van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Hoogachtend,

WAARNEMEND DIRECTEUR WEGEN EN VERKEERSVEILIGHEID,

[redacted]

[redacted]

Bijlage:
- Wetsvoorstel Digitaal Aanvragen Rijbewijzen (DAR)

10.2 Bijlage toelichting personele consequenties

Exploitatiekosten

Onder definitieve wetgeving verwacht de RDW een toename van circa 2,5 fte. Hieronder staat per divisie de toelichting van deze uitbreiding.

DIVISIE R&I

Vanuit R&I is de verwachting ongeveer 1 extra fte nodig te hebben voor deze werkzaamheden:

Werkzaamheden	Uren per dag
Verwerken uitval pasfotovergelijking 1:1	2
Verwerken uitval pasfotovergelijking 1:N	3
Verwerken uitval pasfoto authenticatie	1
Totaal	**6**

Verwerken uitval pasfotovergelijking 1:1

Bij de 1-op-1-controle wordt de nieuw aangeleverde pasfoto geautomatiseerd vergeleken met de laatste pasfoto van betrokken persoon in het Rijbewijzenregister. Bij een score beneden een bepaald percentage wordt deze foto handmatig gecontroleerd door een documentspecialist, die vaststelt of het om dezelfde persoon gaat. In het huidige proces controleert de unit Rijbewijzen ca. 5 pasfoto's per dag. Als de controle opgehoogd wordt naar X+10%, dan stijgt dit aantal naar ca. 40 controles per dag. Gemiddeld kost een controle ca. 3 minuten, waardoor het geschatte aantal uren per dag op 2 uur uitkomt.

Verwerken uitval pasfotovergelijking 1:N

Bij de 1-op-veel-controle wordt geautomatiseerd gecontroleerd of een pasfoto met een hoog matchingspercentage al voorkomt in het Rijbewijzenregister. Bij een score boven een bepaalt percentage vindt een handmatige controle plaats door een documentspecialist op de afdeling. Dit is een nieuw proces, waardoor lastig is in te schatten hoe hoog de uitval zal zijn en hoeveel tijd een medewerker hiermee bezig zal zijn. Voor nu is een inschatting gemaakt van 3 uur per dag.

Verwerken uitval pasfoto authenticatie

Er wordt geautomatiseerd gecontroleerd of de pasfoto authentiek is. Uitval op deze controle wordt handmatig gecontroleerd door een documentspecialist op de afdeling. Het gaat hier om een nieuw proces, waarbij de verwachting is dat dit maximaal 1 uur per dag aan werk zal zijn.

DIVISIE T&B

Er is naar schatting circa 1 fte extra nodig voor deze werkzaamheden:

Werkzaamheden	Aantal fte
Toezicht uitbreiding erkenninghouders	0,6
Afgifte en controle basiserkenning	0,2
Totaal	**0,8**

Toezicht uitbreiding erkenninghouders
Er wordt een toename van het aantal erkenninghouders verwacht van circa 25%. Dit heeft onder andere te maken met het proces van het doen van een aanvraag voor een rijbewijs aan de balie van gemeenten met een digitale pasfoto/handtekening en een aanvraagcode. Dit leidt tot extra werkzaamheden van ongeveer 0,6 fte:

- bedrijfsbezoeken (incidenteel en structureel);
- afhandeling rapportages bedrijfsbezoeken;
- behandeling meldingen voor toezicht;
- beheer, zoals afhandeling wijziging bedrijfsgegevens.

Afgifte en controle basiserkenning
De afgifte van de basiserkenning aan nieuwe bedrijven en de controle op de basiserkenning, inclusief de controle van de VOG, zorgt voor een toename van werkzaamheden voor circa 0,2 fte:

- registratie van de basiserkennig voor nieuwe bedrijven met controle VOG;
- controle VOG bij wijziging bestuurders;
- driejaarlijkse controle VOG;
- evt. versturen van een herinneringsbrief;
- evt. het toepassen van de maatregelen als de VOG niet (tijdig) is ontvangen.

DIVISIE ICT
Er is een toename van 0,5 fte begroot voor deze extra werkzaamheden:

Werkzaamheden	Uren per jaar
Beheerkosten Rijbewijzen	140
Beheerkosten EDS	140
Beheerkosten Ontheffingen	100
Totaal	**380**

Beheerkosten Rijbewijzen

- Beheer nieuwe functionaliteit 1-op-veel pasfotovergelijking: 100 uur;
- Beheer nieuwe functionaliteit foto-authenticiteit (ruispatroon van de camera): 40 uur.

Beheerkosten EDS

- Beheer 2 nieuwe EDS-services, 2 x 70 uur: 140 uur.

Beheerkosten Ontheffingen

- Beheer nieuwe functionaliteit voor elektronisch aanvragen erkenning door fotografen: 100 uur.

In totaal komen deze beheerkosten uit op 380 uur. Gezien de onzekerheden in dit stadium wordt de extra beheerlast begroot op 0,5 fte voor ICT.

Realisatiekosten Begroting MRP
Tot het moment van invoering van de definitieve wetgeving zijn voor 2025 10.900 uren begroot volgens het projectplan MRP 2025. Het genoemde aantal uren van 10.900 bestaat uit:

- 6.800 uur ICT;
- 4.100 uur van de lijn voor het project (bv adviseurs R&I).