



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een voorstel van wet 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

Nader Rapport

5 juli 2022

IenW/BSK-2022/77481

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een voorstel van wet 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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 december 2021, nr. 2021002379, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 maart 2022, nr. W17.21.0359/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van vier inhoudelijke opmerkingen. De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 2 december 2021, no. 2021002379, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt hoofdzakelijk tot modernisering van het zogenoemde erkenningstelsel in de Wegenverkeerswet 1994 (Wvw 1994).

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de wijze waarop specifieke erkenningen in gedelegeerde regelgeving en de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete worden geregeld. Daarnaast merkt zij op dat het voorzien in de mogelijkheid van subdelegatie in een ministeriële regeling onwenselijk is. Tot slot ontbreekt in de memorie van toelichting een analyse over de verhouding tot het Unierecht. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting nodig.

1. Inleiding

De Dienst Wegverkeer (RDW) kan bedrijven of personen erkennen. Dezen zijn dan bevoegd bepaalde publieke taken uit te voeren. Binnen het erkenningstelsel zijn er verschillende soorten administratieve erkenningen (zoals voor een tenaamstellingsloket), erkenningen met betrekking tot de fabricage en afgifte van kentekenplaten, en voertuigtechnische erkenningen (zoals de uitvoering van de algemene periodieke keuring of APK).

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuw stelsel met één basiserkenning en 'daaronder' verschillende specifieke erkenningen. Pas als een aanvrager voldoet aan de algemene eisen van de basiserkenning, waaronder integriteitseisen, kan deze erkend worden voor een of meer specifieke erkenningen. Voorgesteld wordt de specifieke erkenningen niet langer in de wet te regelen maar bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb).¹

¹ Artikel I, onderdeel C, artikelen 4a en artikel 4aue.

2. Specifieke erkenningen in gedelegeerde regelgeving

In het wetsvoorstel zijn bepalingen over de basiserkenning opgenomen.² De specifieke erkenningen worden alle geregeld bij amvb. De delegatiegrondslag daarvoor houdt in dat de erkenningen kunnen zien op 'handelingen met betrekking tot aan de RDW opgedragen taken'.³ De memorie van toelichting beschrijft welke concrete specifieke erkenningen de regering op het oog heeft. Daarbij wordt opgemerkt dat het huidige erkenningstelsel, waarin de erkenningen in de wet geregeld zijn, niet voldoende wendbaar is om snel te worden aangepast aan ontwikkelingen in de maatschappij in het algemeen en de voertuigbranche in het bijzonder. De voorgestelde regeling brengt mee dat toekomstige erkenningen die voortkomen uit nieuwe ontwikkelingen eenvoudiger kunnen worden toegevoegd aan het stelsel. Voorts wordt opgemerkt dat ontwerpbesluiten over dergelijke nieuwe erkenningen zullen moeten worden voorgehangen bij beide Kamers van de Staten-Generaal.⁴

Het valt de Afdeling in de eerste plaats op dat de delegatiegrondslag niet nader begrensd is. Dat betekent dat het in beginsel mogelijk is om ter zake van alle taken van de RDW bij amvb te bepalen dat de RDW derden kan erkennen om de met die taken verband houdende handelingen uit te voeren. Dat kan en zal ook niet de bedoeling zijn. Sommige taken lenen zich naar hun aard niet voor uitvoering door derden.⁵ Gedacht kan worden aan bepaalde toezichttaken. Zo is de RDW ter uitvoering van verschillende EU-verordeningen aangewezen als nationale bevoegde goedkeuringsinstantie.⁶ Voor andere taken kan gelden dat het niet nodig of niet mogelijk is dat zij door derden worden verricht.

Verder merkt de Afdeling op dat toekomstige ontwikkelingen op zichzelf gezien geen voldoende of bijzondere reden vormen om uitsluitend de basiserkenning in de wet te regelen en alle specifieke erkenningen bij amvb te bepalen. Nog afgezien van het feit dat de toelichting geen invulling geeft aan het begrip 'toekomstige ontwikkelingen'.

Gelet op het voorgaande is het aangewezen dat de formele wetgever afweegt welke aan de RDW opgedragen taken ervoor in aanmerking komen om door erkende derden te worden uitgevoerd en dat de hoofdlijnen daarvan in de wet worden geregeld. Nadere regeling hiervan, zoals de uitwerking van de eisen en voorwaarden die worden verbonden aan een erkenning, kan vervolgens bij amvb plaatsvinden. Mochten in de toekomst ontwikkelingen aanleiding geven tot het aanwijzen van andere taken van de RDW, dan zou dit alleen in bijzondere situaties bij amvb kunnen plaatsvinden, bij voorkeur tijdelijk in afwachting van regeling bij wet. Ook dan moet steeds worden voldaan aan wettelijk te stellen voorwaarden, zoals dat de aard van de taak zich niet verzet tegen uitbesteding.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het voorgaande het wetsvoorstel aan te passen.

Naar aanleiding van dit punt uit het advies van de Afdeling is de delegatiegrondslag voor het inrichten van erkenningen voor specifieke handelingen in het voorgestelde artikel 4aud, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 ingeperkt. In plaats van 'handelingen met betrekking tot aan de RDW opgedragen taken' 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 gekeken naar welke erkenningen in het huidige erkenningstelsel bestaan. Het is inderdaad, zoals de Afdeling opmerkt, niet de bedoeling dat elke taak van de RDW in de vorm van een erkenning bij derden zou moeten kunnen worden belegd. Daarom is ook de voorwaarde toegevoegd dat de aard van de specifieke handelingen waarvoor een erkenning in het leven wordt geroepen zich niet verzet tegen verrichting door een ander dan de RDW.

Met de voornoemde gewijzigde begrenzing van de delegatiegrondslag is er een grondslag gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval alle bestaande erkenningen een plek te geven in het gemoderniseerde erkenningstelsel. Daarnaast is er enige ruimte voor erkenningen voor specifieke handelingen die reeds in voorbereiding zijn of worden verkend, zoals een erkenning voor het inschrijven van geïmporteerde voertuigen (Inschrijven 2), een erkenning omtrent leasevoertuigen (Voorbehoud & Verplichtingen), een erkenning voor schadeherstel en een erkenning voor verhuur. Deze nieuwe erkenningen die in voorbereiding zijn of worden verkend, zijn voorbeelden van de 'toekomstige ontwikkelingen' die in het wetsvoorstel worden bedoeld. Andere voorbeelden daarvan,

² Artikel I, artikel 4aau tot en met 4auc.

³ Artikel I, artikel 4aud, eerste lid. De aan de RDW opgedragen taken volgen uit artikel 4b Wvww 1994.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 ('Knelpunten').

⁵ Vergelijk artikel 10:3, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht.

⁶ Wet van 8 juli 2020 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en enkele andere wetten in verband met de uitvoering van verordening (EU) 2018/858 en andere besluiten van de Europese Unie betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen, aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (Uitvoeringswet verordening (EU) 2018/858) (Stb. 2020, 293).

meer op breed maatschappelijk vlak, zijn bijvoorbeeld de opkomst van private lease en deelmobiliteit.

De voorgestelde begrenzing van de delegatiegrondslag betekent dat een wetswijziging nodig zal zijn alvorens nieuwe specifieke erkenningen die buiten de thans voorgestelde begrenzing vallen kunnen worden toegevoegd aan het erkenningstelsel. Daarvoor is nu al een uitbreiding op het oog: er zal naar verwachting in 2023 een wetsvoorstel worden ingediend bij de Tweede Kamer om het experiment voor het digitaal aanvragen van rijbewijzen om te zetten in een structurele wettelijke regeling.⁷ Een specifieke erkenning voor fotografen zal hiervan onderdeel zijn. Een benodigde wijziging van het nu voorgestelde artikel 4a, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 kan worden meegenomen in een wetswijziging die voor het maken van een structurele wettelijke regeling nodig is.

Voor elke nieuwe erkenning voor specifieke handelingen die in een algemene maatregel van bestuur wordt geïntroduceerd zal worden overwogen waarom de desbetreffende specifieke handelingen niet (alleen) door de RDW maar (ook) door derden kunnen worden verricht en zich naar hun aard niet tegen verrichting door derden verzetten.

3. Bestuurlijke boete

Voorgesteld wordt de RDW de bevoegdheid toe te kennen om een bestuurlijke boete op te leggen voor overtreding van vier specifieke wettelijke bepalingen.⁸ Twee van de genoemde bepalingen betreffen evenwel geen materiële norm, maar een delegatiegrondslag voor nadere normstelling bij of krachtens amvb. Het betreft het stellen van eisen en voorwaarden voor het verkrijgen en behouden van een specifieke erkenning of voor het verkrijgen en behouden van een bevoegdheid om bepaalde handelingen te verrichten met betrekking tot keuring en inbouw van bepaalde apparatuur in het kader van specifieke erkenningen.⁹

Nu deze twee bepalingen zelf geen norm stellen, kunnen zij ook niet overtreden worden. Ook als dit zou worden aangepast en de krachtens deze delegatiegrondslagen te stellen regels beboetbaar zouden worden gesteld, zou die benadering onwenselijk zijn. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, leidt de bevoegdheid tot oplegging van een boete van een bepaalde categorie bij overtreding van artikelen waarin geen normatief voorschrift is opgenomen maar wordt verwezen naar nader vast te stellen voorschriften in gedelegeerde handelingen tot strijdigheid met het lex certa-beginsel.¹⁰ Dit omdat er een situatie ontstaat waarin niet is voldaan aan de voorwaarde dat door straffen te handhaven bepalingen vooraf vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voldoende kenbaar moeten zijn.

Bovendien dient de hoogte van een punitieve sanctie evenredig te zijn met de aard en ernst van de overtreding. Een passende en proportionele sanctiebevoegdheid kan pas worden vastgesteld aan de hand van het concrete te handhaven voorschrift.

Verder wordt in het wetsvoorstel geregeld dat de RDW ter zake van overtreding van de vier genoemde bepalingen een bestuurlijke boete kan opleggen met een maximum dat overeenkomt met die van een boete van de vijfde categorie, de een na hoogste boetecategorie in het Wetboek van Strafrecht.¹¹ In de toelichting wordt ten aanzien van de keuze voor deze boetecategorie slechts verwezen naar andere artikelen in de Wegenverkeerswet 1994 op grond waarvan de RDW een bestuurlijke boete kan opleggen.¹² De Afdeling acht deze motivering onvoldoende.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om:

- de twee delegatiegrondslagen uit de boetebepaling te schrappen, en in plaats daarvan bij amvb de krachtens de delegatiegrondslagen vast te stellen concrete voorschriften aan te wijzen en beboetbaar te stellen met een passende boetecategorie;*
- de gekozen boetecategorie voor de overige in het voorstel als beboetbaar aangewezen bepalingen beter te motiveren.*

De opmerking van de Afdeling is ter harte genomen. De verwijzingen in de voorgestelde artikelen 169a en 174d van de Wegenverkeerswet 1994 naar de twee delegatiegrondslagen zijn vervangen door zelfstandige grondslagen voor het bieden van de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete. In de lagere regelgeving die zal worden gebaseerd op de in

⁷ Met de conclusie dat het experiment geslaagd is, is besloten de digitale aanvraag voor de verlenging van het rijbewijs landelijk mogelijk te maken, zie Kamerstukken II 2020/21, 29 398, nr. 906.

⁸ Artikel I, onderdeel CC.

⁹ Artikel I, onderdeel C, artikel 4a, tweede lid en artikel 4a, derde lid.

¹⁰ Advies van 6 februari 2020 over het invoeren van de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes in de WvW 1994 (W17.19.0324/IV, punt 2). Dat onderdeel van het advies is opgevolgd (zie Kamerstukken II 2019/20, 35 427, nr. 4, p. 4).

¹¹ Artikel 23, vierde lid, Sr.

¹² Zie artikelsgewijze toelichting, onderdeel CC (nieuw artikel 174d).

dit wetsvoorstel voorgestelde artikelen 4aud, tweede lid, en 4aue, derde lid, zal worden bepaald welke concrete voorschriften gelden, alsmede of die beboetbaar zijn. Die voorschriften zullen de voorwaarden zijn waaraan een erkenninghouder moet voldoen voor het behouden van een erkenning. Tevens is een grondslag gecreëerd om de boetecategorie daarbij te bepalen, die kan verschillen naar gelang het voorschrift dat niet wordt nageleefd, zodat de boetecategorie niet in de wet zelf al wordt bepaald zonder dat daarbij de concrete voorschriften zijn genoemd. Hierdoor kan een betere afweging worden gemaakt tussen de betreffende boetecategorie en het niet naleven van de desbetreffende bepaling.

De maximale boetecategorie is voor het handelen in strijd met de voorwaarden voor het behouden van een erkenning in de wet vastgelegd. Hierbij is gedifferentieerd naar gelang de overtreder. Er is namelijk een grote diversiteit voor wat betreft de grootte van de erkenninghouders. Grotere erkenninghouders verrichten meer handelingen en hebben over het algemeen een grotere omzet en worden daarom minder snel afgeschrikt door (lage) boetes. Over het algemeen zal een rechtspersoon een relatief grote erkenninghouder zijn. Daarvoor is waarschijnlijk alleen een hogere boete (van de vijfde categorie uit artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht) voldoende doeltreffend en afschrikwekkend. Voor natuurlijke personen die een onderneming hebben met een erkenning is een lager boetemaximum (van de vierde categorie uit artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht) gerechtvaardigd, omdat die ondernemingen doorgaans kleiner zijn dan die van rechtspersonen. Een maximale boete overeenkomstig de derde categorie uit artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht wordt evenredig geacht ten aanzien van overtredingen door een natuurlijke persoon aan wie de RDW een bevoegdheid heeft verleend om bepaalde handelingen te verrichten. Dit betreft een individu, die niet noodzakelijkerwijs de eigenaar van een onderneming is. Dit kan ook een medewerker in dienst van een erkend bedrijf zijn.

Daarnaast is voor de gekozen boetecategorie voor de in het wetsvoorstel zelf als beboetbaar aangewezen bepalingen een inhoudelijke motivering gegeven.

Voor het zich voordoen als erkenninghouder of bevoegde persoon is in het wetsvoorstel gekozen voor een maximale boete van de vijfde categorie als het een rechtspersoon betreft, de vierde categorie als het een natuurlijke persoon met een onderneming betreft en de derde categorie als het gaat om een natuurlijke persoon zonder onderneming. Dit komt overeen met de hiervoor omschreven differentiatie en de redenering erachter, dat hogere boetes evenredig zijn ten aanzien van rechtspersonen, omdat die over het algemeen meer handelingen verrichten en een grotere draagkracht hebben, en dat lagere boetemaxima evenredig zijn ten opzichte van natuurlijke personen, die over het algemeen afgeschrikt zullen worden door boetes van de vierde of derde categorie, afhankelijk van of ze wel of geen onderneming drijven.

Voor het niet meewerken aan toezicht is de maximale boetecategorie aangepast naar de tweede categorie. Hier is sprake van een duaal systeem, aangezien het niet meewerken aan toezicht, indien dat opzettelijk gebeurt, strafbaar is ingevolge artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht. De maximale geldboete die kan worden opgelegd op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht is een geldboete van de tweede categorie. In lijn met het uitgangspunt dat bij een duaal systeem de wettelijke maximumhoogte van de bestuurlijke boete in beginsel niet hoger is dan de maximale financiële strafdreiging in het strafrecht voor overtreding van dezelfde norm, is in dit wetsvoorstel voor een boetemaximum van de tweede categorie gekozen voor het niet meewerken aan het toezicht.

Het voorgaande is verwerkt in paragraaf 3.3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel CC, van het wetsvoorstel.

4. Toezicht op APK-keuringen

De RDW dient thans drie op de honderd voertuigen na een verrichte APK-keuring aan een herkeuring te onderwerpen.¹³ Voorgesteld wordt om deze wettelijk vastgelegde norm van drie procent te vervangen door een bij of krachtens ministeriële regeling te bepalen aantal.¹⁴

Subdelegatie in een ministeriële regeling is – zo al mogelijk – niet gewenst. De ministeriële regeling

¹³ Artikel 86, eerste lid, Wv 1994.

¹⁴ Artikel I, onderdeel T, eerste subonderdeel.

dient de 'laagste' vorm van algemene regeling te blijven.¹⁵

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

De subdelegatie in de ministeriële regeling was bedoeld om meer flexibiliteit te creëren om met de RDW tot een pragmatische aanpak ter zake van de steekproef te kunnen komen, mede ten behoeve van risicogestuurd toezicht. Het probleem met subdelegatie wordt echter onderkend. Daarom zal het aantal voertuigen waarop een steekproef wordt uitgevoerd, dat overigens ook nog steeds een percentage van het aantal gekeurde voertuigen kan zijn, bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Vaststelling bij ministeriële regeling biedt eveneens voldoende flexibiliteit. De RDW heeft zelf de ruimte om bij de invulling van de toezichtstaak het risicogestuurde toezicht naar eigen inzicht in te vullen.

5. Verhouding tot het Unierecht

In de memorie van toelichting ontbreekt een beschouwing over de verhouding van het voorstel tot relevante bepalingen in het Unierecht, zoals de Notificatierichtlijn¹⁶ en de Dienstenrichtlijn,¹⁷ alsmede bijvoorbeeld de richtlijn inzake APK-keuringen.¹⁸

De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen.

Het is juist dat in de memorie van toelichting een beschouwing over de verhouding met het Unierecht ontbrak. Deze beschouwing is in de gewijzigde memorie van toelichting toegevoegd.

Voor de Notificatierichtlijn is de inschatting dat – omdat hier niet direct technische eisen worden gesteld – notificatie achterwege kan blijven. Dat was echter niet geëxpliciteerd in de memorie van toelichting. Dat is nu alsnog gebeurd in de nieuwe paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting.

Wat betreft de Dienstenrichtlijn: ten opzichte van de huidige taken en dienstverlening van de RDW verandert er op wetsniveau niets door de nieuwe opzet van het erkenningstelsel. Daarom was een toelichting op dit punt achterwege gelaten. Deze is echter voor de volledigheid wel relevant en om die reden toegevoegd in de nieuwe paragraaf 4.2. Overigens zal bij iedere nieuwe specifieke erkenning die wordt geïntroduceerd expliciet aandacht moeten worden besteed aan de Dienstenrichtlijn. Voor het overige wordt verwezen naar de nieuwe paragraaf 4.2 in de memorie van toelichting.

Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is in een nieuwe paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ook aandacht besteed aan enige andere Europese richtlijnen en verordeningen op het voertuigenterrein die in relatie staan tot het erkenningstelsel. Daarbij gaat het om de kentekenbewijzenrichtlijn¹⁹, de APK-richtlijn, de verschillende verordeningen over typegoedkeuring van voertuigen²⁰ en de tachograafverordening²¹.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en

¹⁵ Zie de adviezen van de Raad van State van 2 september 2005 over het voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van enige andere wetten, in het kader van het versterken van de fiscale rechtshandhaving en het verkorten van beslistermijnen (Versterking fiscale rechtshandhaving), (W06.05.0346/IV), Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 5 en van 10 november 2006 over het voorstel van wet houdende wijziging van de Zorgverzekeringswet en andere wetten met het oog op het verzwaren van het premie-incassoregime en andere maatregelen om de werking van het met die wet en de Wet op de zorgtoeslag in het leven geroepen stelsel te optimaliseren (verzwaren incassoregime premie en andere maatregelen zorgverzekering), (W13.06.0408/III), Kamerstukken II 2006/07, 30 918, nr. 5.

¹⁶ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).

¹⁷ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376).

¹⁸ Richtlijn (EU) 2014/45 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de periodieke technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens en tot intrekking van richtlijn 2009/40/EG (PbEU 2014, L 127).

¹⁹ Richtlijn 1999/37/EG van de Raad van 29 april 1999 inzake de kentekenbewijzen van motorvoertuigen (PbEG 1999, L 138).

²⁰ Verordening (EU) 2018/858 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 715/2007 en (EG) nr. 595/2009 en tot intrekking van Richtlijn nr. 2007/46/EG (PbEU 2018, L 151), Verordening (EU) 167/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 5 februari 2013 inzake de goedkeuring van en het markttoezicht op landbouw- en bosbouwvoertuigen (PbEU 2013, L 60) en Verordening (EU) 168/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2013 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op twee- of driewielige voertuigen en vierwielers (PbEU 2013, L 60).

²¹ Verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en van de Raad van 4 februari 2014 betreffende tachografen in het wegvervoer, tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PbEU 2014, L 60).



adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op enige andere punten dan naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling te verbeteren. De voornaamste toevoeging betreft een grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens door erkenninghouders. Erkenninghouders verwerken voor de uitvoering van hun taken en bevoegdheden in het kader van sommige erkenningen, zoals de tenaamstelling, (gewone) persoonsgegevens. Dat vloeit nu logischerwijs voort uit de omschrijving van de erkenning zoals die in de Wegenverkeerswet 1994 is opgenomen. Voor het verrichten van de desbetreffende taken en bevoegdheden is het verwerken van persoonsgegevens noodzakelijk. Aangezien de omschrijving van de erkenningen en de handelingen waartoe erkenninghouders gerechtigd worden op grond van het wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald en bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen en voorwaarden kunnen worden gesteld voor het verkrijgen of behouden van specifieke erkenningen, vloeit de verwerking van persoonsgegevens door erkenninghouders na inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet direct voort uit de wet. Zekerheidshalve is daarom een grondslag opgenomen in het wetsvoorstel voor erkenninghouders om persoonsgegevens te mogen verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van hun taken en bevoegdheden. Daarbij is ook een delegatiegrondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur daarover nadere regels te kunnen stellen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers.*



Advies Raad van State

No. W17.21.0359/IV

's-Gravenhage, 2 maart 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 2 december 2021, no.2021002379, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt hoofdzakelijk tot modernisering van het zogenoemde erkenningstelsel in de Wegenverkeerswet 1994 (Wvw 1994).

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de wijze waarop specifieke erkenningen in gedelegeerde regelgeving en de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete worden geregeld. Daarnaast merkt zij op dat het voorzien in de mogelijkheid van subdelegatie in een ministeriële regeling onwenselijk is. Tot slot ontbreekt in de memorie van toelichting een analyse over de verhouding tot het Unierecht. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting nodig.

1. Inleiding

De Dienst Wegverkeer (RDW) kan bedrijven of personen erkennen. Dezen zijn dan bevoegd bepaalde publieke taken uit te voeren. Binnen het erkenningstelsel zijn er verschillende soorten administratieve erkenningen (zoals voor een tenaamstellingsloket), erkenningen met betrekking tot de fabricage en afgifte van kentekenplaten, en voertuigtechnische erkenningen (zoals de uitvoering van de algemene periodieke keuring of APK).

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuw stelsel met één basiserkenning en 'daaronder' verschillende specifieke erkenningen. Pas als een aanvrager voldoet aan de algemene eisen van de basiserkenning, waaronder integriteitseisen, kan deze erkend worden voor een of meer specifieke erkenningen. Voorgesteld wordt de specifieke erkenningen niet langer in de wet te regelen maar bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb).¹

2. Specifieke erkenningen in gedelegeerde regelgeving

In het wetsvoorstel zijn bepalingen over de basiserkenning opgenomen.² De specifieke erkenningen worden alle geregeld bij amvb. De delegatiegrondslag daarvoor houdt in dat de erkenningen kunnen zien op 'handelingen met betrekking tot aan de RDW opgedragen taken'.³ De memorie van toelichting beschrijft welke concrete specifieke erkenningen de regering op het oog heeft. Daarbij wordt opgemerkt dat het huidige erkenningstelsel, waarin de erkenningen in de wet geregeld zijn, niet voldoende wendbaar is om snel te worden aangepast aan ontwikkelingen in de maatschappij in het algemeen en de voertuigbranche in het bijzonder. De voorgestelde regeling brengt mee dat toekomstige erkenningen die voortkomen uit nieuwe ontwikkelingen eenvoudiger kunnen worden toegevoegd aan het stelsel. Voorts wordt opgemerkt dat ontwerpbesluiten over dergelijke nieuwe erkenningen zullen moeten worden voorgehangen bij beide Kamers van de Staten-Generaal.⁴

Het valt de Afdeling in de eerste plaats op dat de delegatiegrondslag niet nader begrensd is. Dat betekent dat het in beginsel mogelijk is om ter zake van alle taken van de RDW bij amvb te bepalen dat de RDW derden kan erkennen om de met die taken verband houdende handelingen uit te voeren. Dat kan en zal ook niet de bedoeling zijn. Sommige taken lenen zich naar hun aard niet voor uitvoering door derden.⁵ Gedacht kan worden aan bepaalde toezichttaken. Zo is de RDW ter uitvoering van verschillende EU-verordeningen aangewezen als nationale bevoegde goedkeuringsinstantie.⁶ Voor

¹ Artikel I, onderdeel C, artikelen 4aude en artikel 4aue.

² Artikel I, artikel 4aude tot en met 4auc.

³ Artikel I, artikel 4aude, eerste lid. De aan de RDW opgedragen taken volgen uit artikel 4b Wvw 1994.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 ('Knelpunten').

⁵ Vergelijk artikel 10:3, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht.

⁶ Wet van 8 juli 2020 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en enkele andere wetten in verband met de uitvoering van verordening (EU) 2018/858 en andere besluiten van de Europese Unie betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen, aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (Uitvoeringswet verordening (EU) 2018/858) (Stb. 2020, 293).

andere taken kan gelden dat het niet nodig of niet mogelijk is dat zij door derden worden verricht.

Verder merkt de Afdeling op dat toekomstige ontwikkelingen op zichzelf gezien geen voldoende of bijzondere reden vormen om uitsluitend de basiserkenning in de wet te regelen en alle specifieke erkenningen bij amvb te bepalen. Nog afgezien van het feit dat de toelichting geen invulling geeft aan het begrip 'toekomstige ontwikkelingen'.

Gelet op het voorgaande is het aangewezen dat de formele wetgever afweegt welke aan de RDW opgedragen taken ervoor in aanmerking komen om door erkende derden te worden uitgevoerd en dat de hoofdlijnen daarvan in de wet worden geregeld. Nadere regeling hiervan, zoals de uitwerking van de eisen en voorwaarden die worden verbonden aan een erkenning, kan vervolgens bij amvb plaatsvinden. Mochten in de toekomst ontwikkelingen aanleiding geven tot het aanwijzen van andere taken van de RDW, dan zou dit alleen in bijzondere situaties bij amvb kunnen plaatsvinden, bij voorkeur tijdelijk in afwachting van regeling bij wet. Ook dan moet steeds worden voldaan aan wettelijk te stellen voorwaarden, zoals dat de aard van de taak zich niet verzet tegen uitbesteding.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het voorgaande het wetsvoorstel aan te passen.

3. Bestuurlijke boete

Voorgesteld wordt de RDW de bevoegdheid toe te kennen om een bestuurlijke boete op te leggen voor overtreding van vier specifieke wettelijke bepalingen.⁷ Twee van de genoemde bepalingen betreffen evenwel geen materiële norm, maar een delegatiegrondslag voor nadere normstelling bij of krachtens amvb. Het betreft het stellen van eisen en voorwaarden voor het verkrijgen en behouden van een specifieke erkenning of voor het verkrijgen en behouden van een bevoegdheid om bepaalde handelingen te verrichten met betrekking tot keuring en inbouw van bepaalde apparatuur in het kader van specifieke erkenningen.⁸

Nu deze twee bepalingen zelf geen norm stellen, kunnen zij ook niet overtreden worden. Ook als dit zou worden aangepast en de krachtens deze delegatiegrondslagen te stellen regels beboetbaar zouden worden gesteld, zou die benadering onwenselijk zijn. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, leidt de bevoegdheid tot oplegging van een boete van een bepaalde categorie bij overtreding van artikelen waarin geen normatief voorschrift is opgenomen maar wordt verwezen naar nader vast te stellen voorschriften in gedelegeerde handelingen tot strijdigheid met het *lex certa*-beginsel.⁹ Dit omdat er een situatie ontstaat waarin niet is voldaan aan de voorwaarde dat door straffen te handhaven bepalingen vooraf vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voldoende kenbaar moeten zijn.

Bovendien dient de hoogte van een punitieve sanctie evenredig te zijn met de aard en ernst van de overtreding. Een passende en proportionele sanctiebevoegdheid kan pas worden vastgesteld aan de hand van het concrete te handhaven voorschrift.

Verder wordt in het wetsvoorstel geregeld dat de RDW ter zake van overtreding van de vier genoemde bepalingen een bestuurlijke boete kan opleggen met een maximum dat overeenkomt met die van een boete van de vijfde categorie, de een na hoogste boetecategorie in het Wetboek van Strafrecht.¹⁰ In de toelichting wordt ten aanzien van de keuze voor deze boetecategorie slechts verwezen naar andere artikelen in de Wegenverkeerswet 1994 op grond waarvan de RDW een bestuurlijke boete kan opleggen.¹¹ De Afdeling acht deze motivering onvoldoende.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om:

- de twee delegatiegrondslagen uit de boetebepaling te schrappen, en in plaats daarvan bij amvb de krachtens de delegatiegrondslagen vast te stellen concrete voorschriften aan te wijzen en beboetbaar te stellen met een passende boetecategorie;
- de gekozen boetecategorie voor de overige in het voorstel als beboetbaar aangewezen bepalingen beter te motiveren.

4. Toezicht op APK-keuringen

De RDW dient thans drie op de honderd voertuigen na een verrichte APK-keuring aan een herkeuring

⁷ Artikel I, onderdeel CC.

⁸ Artikel I, onderdeel C, artikel 4a, tweede lid en artikel 4a, derde lid.

⁹ Advies van 6 februari 2020 over het invoeren van de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes in de Wv 1994 (W17.19.0324/IV, punt 2). Dat onderdeel van het advies is opgevolgd (zie Kamerstukken II 2019/20, 35 427, nr. 4, p. 4).

¹⁰ Artikel 23, vierde lid, Sr.

¹¹ Zie artikelsgewijze toelichting, onderdeel CC (nieuw artikel 174d).



te onderwerpen.¹² Voorgesteld wordt om deze wettelijk vastgelegde norm van drie procent te vervangen door een bij of krachtens ministeriële regeling te bepalen aantal.¹³

Subdelegatie in een ministeriële regeling is – zo al mogelijk – niet gewenst. De ministeriële regeling dient de ‘laagste’ vorm van algemene regeling te blijven.¹⁴

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

5. Verhouding tot het Unierecht

In de memorie van toelichting ontbreekt een beschouwing over de verhouding van het voorstel tot relevante bepalingen in het Unierecht, zoals de Notificatierichtlijn¹⁵ en de Dienstenrichtlijn,¹⁶ alsmede bijvoorbeeld de richtlijn inzake APK-keuringen.¹⁷

De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

¹² Artikel 86, eerste lid, Wvw 1994.

¹³ Artikel I, onderdeel T, eerste subonderdeel.

¹⁴ Zie de adviezen van de Raad van State van 2 september 2005 over het voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van enige andere wetten, in het kader van het versterken van de fiscale rechtshandhaving en het verkorten van beslistermijnen (Versterking fiscale rechtshandhaving), (W06.05.0346/IV), Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 5 en van 10 november 2006 over het voorstel van wet houdende wijziging van de Zorgverzekeringswet en andere wetten met het oog op het verzwaren van het premie-incassoregime en andere maatregelen om de werking van het met die wet en de Wet op de zorgtoeslag in het leven geroepen stelsel te optimaliseren (verzwaren incassoregime premie en andere maatregelen zorgverzekering), (W13.06.0408/III), Kamerstukken II 2006/07, 30 918, nr. 5.

¹⁵ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).

¹⁶ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376).

¹⁷ Richtlijn (EU) 2014/45 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de periodieke technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens en tot intrekking van richtlijn 2009/40/EG (PbEU 2014, L 127).



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: 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

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is dat het erkenningstelsel dat wordt uitgevoerd door de Dienst Wegverkeer gemoderniseerd wordt en verder de handhaafbaarheid van de Wegenverkeerswet 1994 wordt verbeterd om de naleving ervan te bevorderen en enkele andere wijzigingen van technische aard door te voeren;

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

ARTIKEL I

De Wegenverkeerswet 1994 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, worden na onderdeel u drie onderdelen ingevoegd, luidende:

- v. *basiserkenning*: basiserkenning als bedoeld in artikel 4a_{ua}, eerste lid;
- w. *erkenning voor specifieke handelingen*: erkenning als bedoeld in artikel 4a_{ud}, eerste lid;
- x. *erkenninghouder*: natuurlijke persoon of rechtspersoon waaraan een basiserkenning in combinatie met één of meer erkenningen voor specifieke handelingen is verleend.

B

Artikel 4b, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel j komt te luiden:

- j. het verlenen van erkenningen als bedoeld in de artikelen 4a_{ua}, eerste lid, en 4a_{ud}, eerste lid, en het verlenen van bevoegdheden als bedoeld in 4a_{ue}, eerste lid, alsmede het schorsen, wijzigen en intrekken van erkenningen en bevoegdheden.

2. In onderdeel k wordt 'van de bevoegdheid voertuigen aan een keuring te onderwerpen' vervangen door 'bevoegdheden'.

C

Na hoofdstuk IB wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK IBA. ERKENNING VAN BEDRIJVEN BELAST MET DE UITOEFENING VAN PUBLIEKE TAKEN DIE AAN DE DIENST WEGVERKEER ZIJN OPGEDRAGEN

Artikel 4a_{ua}

1. De Dienst Wegverkeer kan aan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon een basiserkenning verlenen waardoor deze gerechtigd is gebruik te maken van één of meer erkenningen voor specifieke handelingen die aan die natuurlijke persoon of rechtspersoon wordt of worden verleend.
2. De basiserkenning wordt uitsluitend verleend in samenhang met één of meer erkenningen voor specifieke handelingen.

Artikel 4a_{ub}

1. De basiserkenning wordt door de Dienst Wegverkeer op aanvraag verleend, indien:
 - a. de rechtspersoon of de onderneming van de natuurlijke persoon is ingeschreven in het handelsregister, bedoeld in artikel 2 van de Handelsregisterwet 2007;

- b. een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens die niet ouder is dan twee maanden is overgelegd; en
 - c. geen sprake is van een weigeringsgrond als bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
2. Het eerste lid, onderdeel a, is niet van toepassing in bij ministeriële regeling te bepalen gevallen.
 3. De verklaring omtrent het gedrag die overeenkomstig het eerste lid, onderdeel b, is overgelegd, wordt door de Dienst Wegverkeer vijf jaar bewaard.
 4. Met een verklaring omtrent het gedrag wordt gelijkgesteld een verklaring omtrent het gedrag die is afgegeven door een daartoe bevoegde instantie in een andere lidstaat van de Europese Unie dan wel in een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een daartoe strekkend of mede daartoe strekkend verdrag dat Nederland bindt, op basis van onderzoeken of documenten die een beschermingsniveau bieden dat ten minste gelijkwaardig is aan het beschermingsniveau dat met de nationale onderzoeken of documenten wordt geboden.
 5. Voordat de Dienst Wegverkeer de verlening van de basiserkenning weigert op grond van het eerste lid, onderdeel c, kan hij het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet vragen.

Artikel 4auc

1. Na de afgifte van de basiserkenning overlegt de erkenninghouder eens per drie jaar een verklaring omtrent het gedrag die niet ouder is dan twee maanden.
2. In afwijking van het eerste lid overlegt de erkenninghouder een verklaring omtrent het gedrag die niet ouder is dan twee maanden binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn nadat een bij ministeriële regeling bepaalde gebeurtenis omtrent de onderneming van de erkenninghouder, waaronder in ieder geval de toetreding van een nieuw lid tot het bestuur van een onderneming, zich voordoet.
3. De verklaring omtrent het gedrag die overeenkomstig het eerste lid is overgelegd, wordt door de Dienst Wegverkeer vijf jaar bewaard.

Artikel 4aud

1. De Dienst Wegverkeer kan aan een natuurlijke persoon of rechtspersoon een erkenning verlenen om te worden gerechtigd tot het verrichten van bij algemene maatregel van bestuur bepaalde handelingen met betrekking tot aan de Dienst Wegverkeer opgedragen taken, indien aan die natuurlijke persoon of rechtspersoon een basiserkenning is of tegelijkertijd wordt verleend.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden eisen en voorwaarden gesteld aan de aanvrager voor het verkrijgen en behouden van een erkenning voor specifieke handelingen. De eisen betreffen onder meer de voor het verrichten van de desbetreffende handelingen benodigde apparatuur.
3. Bij ministeriële regeling kan de eis worden gesteld dat ingevolge het tweede lid benodigde apparatuur is goedgekeurd door een door Onze Minister aan te wijzen keuringsinstelling en met de in die regeling vast te stellen periodiciteit is onderzocht door deze keuringsinstelling dan wel door een door deze keuringsinstelling erkende onderzoeksgerechtigde. Bij die ministeriële regeling kunnen regels worden vastgesteld met betrekking tot de erkenning van onderzoeksgerechtigden.
4. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat middelen die worden gebruikt om de in het derde lid bedoelde apparatuur voor gebruik geschikt te maken zijn gecertificeerd door een door die keuringsinstelling erkende instelling en kunnen regels worden gesteld met betrekking tot die erkenning.

Artikel 4aue

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat handelingen in het kader van een

erkenning voor specifieke handelingen met betrekking tot de keuring of inbouw van onderdelen of apparaten in voertuigen alleen worden verricht door natuurlijke personen die daartoe bevoegd zijn.

2. De Dienst Wegverkeer kan bij besluit aan een natuurlijke persoon een bevoegdheid als bedoeld in het eerste lid verlenen.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden eisen en voorwaarden gesteld voor het verkrijgen en behouden van een bevoegdheid als bedoeld in het tweede lid.

Artikel 4auf

1. Een bij de Dienst Wegverkeer in te dienen aanvraag tot verlening van een basiserkenning, een erkenning voor specifieke handelingen of een bevoegdheid als bedoeld in artikel 4aue wordt ingediend op een door de Dienst Wegverkeer te bepalen wijze.
2. De kosten die samenhangen met het in behandeling nemen van de aanvraag en in verband met het door de Dienst Wegverkeer verrichten van taken en handelingen en het nemen van besluiten als bedoeld in artikel 4b, eerste lid, onderdelen j en k, ten aanzien van erkenningen en bevoegdheden worden door de Dienst Wegverkeer vastgesteld en komen ten laste van de aanvrager onderscheidenlijk erkenninghouder of bevoegde persoon.

Artikel 4aug

1. Met het toezicht op de naleving van de uit de basiserkenning, erkenning voor specifieke handelingen of bevoegdheid als bedoeld in artikel 4aue voortvloeiende verplichtingen en van de aan de basiserkenning, erkenning voor specifieke handelingen of bevoegdheid als bedoeld in artikel 4aue verbonden eisen en voorwaarden zijn belast de bij besluit van de Dienst Wegverkeer aangewezen ambtenaren.
2. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 4auh

1. De Dienst Wegverkeer trekt een basiserkenning in:
 - a. indien de erkenninghouder daarom verzoekt;
 - b. indien de gegevens die met het oog op de verkrijging van een basiserkenning zijn verstrekt, zodanig onjuist of onvolledig blijken, dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen als bij de beoordeling daarvan de juiste omstandigheden volledig bekend waren geweest;
 - c. indien de erkenninghouder geen verklaring omtrent het gedrag overlegt overeenkomstig artikel 4auc;
 - d. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur; of
 - e. indien de erkenninghouder geen erkenning voor specifieke handelingen meer heeft.
2. Voordat de Dienst Wegverkeer toepassing geeft aan het eerste lid, aanhef en onderdeel d, kan hij het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet vragen.
3. Een erkenning voor specifieke handelingen vervalt indien de basiserkenning is ingetrokken.
4. Het eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, is van overeenkomstige toepassing op erkenningen voor specifieke handelingen.
5. De Dienst Wegverkeer trekt een bevoegdheid als bedoeld in artikel 4aue in indien:
 - a. de degene aan wie de bevoegdheid is verleend daarom verzoekt; of
 - b. de gegevens die met het oog op de verkrijging van de bevoegdheid zijn verstrekt, zodanig onjuist of onvolledig blijken, dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen als bij de beoordeling daarvan de juiste omstandigheden volledig bekend waren geweest.
6. De Dienst Wegverkeer kan een basiserkenning, erkenning voor specifieke handelingen of bevoegdheid als bedoeld in artikel 4aue intrekken of wijzigen indien de erkenninghouder of bevoegde persoon niet of niet meer voldoet aan de eisen voor de erkenning of bevoegdheid of



aan de erkenning of bevoegdheid verbonden voorwaarden of uit de erkenning of bevoegdheid voortvloeiende verplichtingen niet nakomt of in strijd daarmee handelt.

7. De Dienst Wegverkeer kan voordat toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, aanhef en onderdelen c en d, of het zesde lid, een basiserkenning, erkenning voor specifieke handelingen of bevoegdheid als bedoeld in artikel 4aue schorsen voor een door hem daarbij vast te stellen termijn van ten hoogste twaalf weken. Indien een basiserkenning wordt geschorst, worden de erkenningen voor specifieke handelingen van de erkenninghouder voor dezelfde termijn geschorst.
8. Bij de intrekking van een basiserkenning, erkenning voor specifieke handelingen of bevoegdheid als bedoeld in artikel 4aue kan de Dienst Wegverkeer bepalen dat een wachttijd geldt voor het aanvragen van een basiserkenning, erkenning voor specifieke handelingen of bevoegdheid van ten hoogste 30 maanden.

Artikel 4aui

Het is een ieder aan wie niet een basiserkenning, erkenning voor specifieke handelingen of bevoegdheid als bedoeld in artikel 4aue is verleend, verboden zich op zodanige wijze te gedragen, uit te laten of voor te doen, dat daardoor de indruk kan worden gewekt, dat een zodanige erkenning of bevoegdheid aan hem is verleend.

D

In artikel 4av, eerste lid, wordt 'ingevolge de artikelen 71a, 84, eerste lid, 101, eerste lid, en 106a, derde lid, jo. 101, eerste lid,' vervangen door 'ingevolge de artikelen 4aud, derde en vierde lid, en 71a'.

E

In artikel 37, derde lid, komt de eerste zin te luiden: Voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen motorrijtuigen en aanhangwagens geldt niet het vereiste dat een kenteken voor een bepaald voertuig dient te zijn opgegeven, mits overeenkomstig die maatregel gebruik wordt gemaakt van een bij die maatregel aangewezen kenteken.

F

In artikel 45a, tweede lid, wordt 'degene aan wie het kentekenbewijs voor het betreffende motorrijtuig of aanhangwagen is afgegeven' vervangen door 'degene die als tenaamgestelde in het kentekenregister staat geregistreerd dan wel, indien het voertuig niet tenaamgesteld is, de erkenninghouder die het voertuig ter inschrijving in het kentekenregister heeft aangeboden of die het voertuig in zijn bedrijfsvoorraad heeft opgenomen'.

G

In artikel 48, tweede lid, wordt 'artikel 99, eerste lid, of 100, eerste lid,' vervangen door 'artikel 99'.

H

Artikel 49 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel a, vervalt 'in het kentekenregister of'.
2. In het tweede lid, onderdeel b, vervalt 'het kentekenregister of'.

I

Artikel 50 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef wordt 'een erkende instantie als bedoeld in de artikelen 61a, eerste lid, of 62, eerste lid,' vervangen door 'een erkenninghouder die gerechtigd is motorrijtuigen en aanhangwagens te naam te stellen in het kentekenregister'.
 - b. Onderdeel a komt te luiden:



- a. de aanvraag wordt ingediend door een erkenninghouder die gerechtigd is motorrijtuigen en aanhangwagens op te nemen in zijn bedrijfsvoorraad ten behoeve van opname in de eigen bedrijfsvoorraad,.

2. Het tweede lid vervalt onder vernummering van het derde tot en met zesde lid tot tweede tot en met vijfde lid.

3. In het derde lid (nieuw), eerste zin, wordt na 'handelsregister' ingevoegd 'en de aanvrager ingevolge het eerste lid verplicht is persoonlijk te verschijnen' en vervalt 'om persoonlijk te verschijnen'.

J

Artikel 61 komt te luiden:

Artikel 61

Het is verboden ten opzichte van een motorrijtuig of een aanhangwagen opzettelijk gebruik te maken van een kentekenbewijs dat niet aan de eigenaar of houder voor dat motorrijtuig of die aanhangwagen is afgegeven, als ware het aan deze voor dat motorrijtuig of die aanhangwagen afgegeven.

K

Hoofdstuk IV, paragrafen 4c, 5 en 5a, vervallen.

L

Artikel 70a vervalt.

M

Artikel 70b wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste en tweede lid komen te luiden:

1. Een erkenninghouder die gerechtigd is tot fabricage en levering van blanco-kentekenplaten en van kentekenplaten is verplicht bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde gegevens te registreren in een door de Dienst Wegverkeer beheerd register.
2. Uit de registratie worden door de Dienst Wegverkeer uitsluitend en desgevraagd aan de ambtenaren van politie gegevens verstrekt voor zover deze noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van hun taak.

2. Het derde tot en met vijfde lid vervallen onder vernummering van het zesde lid tot derde lid.

3. In het derde lid (nieuw) wordt 'ministeriële regeling' vervangen door 'algemene maatregel van bestuur'.

N

De artikelen 70c tot en met 70g vervallen.

O

Artikel 70i wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De eigenaar of houder van een motorrijtuig of aanhangwagen is verplicht tot inlevering van de betrokken kentekenplaten in geval van:
 - a. overdracht van dat motorrijtuig of die aanhangwagen aan een erkenninghouder die gerechtigd is motorrijtuigen en aanhangwagens te exporteren of te demonteren ten behoeve van uitvoer naar het buitenland of voorgoed buitengebruikstelling;
 - b. beëindiging van de tenaamstelling van dat motorrijtuig of die aanhangwagen door een daartoe gerechtigde erkenninghouder ten behoeve van uitvoer naar het buitenland;
 - c. vervanging van één of meer kentekenplaten door een nieuwe kentekenplaat of kentekenpla-



ten gefabriceerd en geleverd door een daartoe gerechtigde erkenninghouder in verband met:

- 1°. beschadiging van één of meer kentekenplaten;
- 2°. het voorgenomen gebruik van het betrokken motorrijtuig als taxi of de beëindiging van zodanig gebruik;
- 3°. wijziging van de maximumconstructiesnelheid van een bromfiets.

2. Onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. De inlevering van kentekenplaten, bedoeld in het eerste lid, vindt plaats tegelijk met de handeling, bedoeld in het eerste lid, bij de erkenninghouder die de handeling uitvoert.

3. In het derde lid (nieuw) wordt 'een erkend bedrijf als bedoeld in artikel 62 of artikel 66a' vervangen door 'een erkenninghouder als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a of b,'.

P

Artikel 70j komt te luiden:

Artikel 70j

De Dienst Wegverkeer is, overeenkomstig bij ministeriële regeling vast te stellen regels, verplicht tot vernietiging van de overeenkomstig artikel 70i, derde en vierde lid, bij die dienst ingeleverde kentekenplaten.

Q

In artikel 78, eerste lid, onderdeel b, wordt 'een ingevolge artikel 84 erkende natuurlijke persoon of rechtspersoon' vervangen door 'een daartoe gerechtigde erkenninghouder'.

R

Het opschrift van paragraaf 5 van hoofdstuk V komt te luiden:

§ 5. Kwaliteitstoezicht periodieke keuringen.

S

De artikelen 83 tot en met 85a vervallen.

T

Artikel 86 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'drie van elke honderd' vervangen door 'een bij of krachtens ministeriële regeling te bepalen aantal'.
2. Het vijfde en zesde lid vervallen onder vernummering van het zevende lid tot vijfde lid.
3. In het vijfde lid (nieuw) wordt na 'vastgesteld' ingevoegd 'betreffende het in het eerste lid bedoelde aantal voertuigen waarop een steekproef wordt uitgevoerd,'.

U

De artikelen 87 tot en met 89 vervallen.

V

Hoofdstuk V, paragraaf 6a, vervalt.

W

Aan artikel 99 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. In afwijking van het eerste lid wordt door de Dienst Wegverkeer de goedkeuring voor een



wijziging in de bouw of inrichting verleend indien door een daartoe gerechtigde erkenninghouder wordt gewaarborgd dat de aangebrachte wijziging voldoet aan de ingevolge hoofdstuk III en hoofdstuk V voor deze goedkeuring vastgestelde eisen.

X

Hoofdstuk V, paragraaf 8, vervalt.

Y

Aan artikel 106 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. In afwijking van het eerste lid wordt door de Dienst Wegverkeer de goedkeuring van een schadevoertuig na verval van de tenaamstelling verleend indien het voertuig bij een door een daartoe gerechtigde erkenninghouder verrichte keuring heeft beantwoord aan de bij of krachtens deze wet vastgestelde eisen.

Z

Hoofdstuk V, paragraaf 9a, vervalt.

AA

In artikel 163, vijfde, zevende en achtste lid, wordt 'Onze Minister van Veiligheid en Justitie' vervangen door 'Onze Minister van Justitie en Veiligheid'.

BB

Artikel 169a komt te luiden:

Artikel 169a

Onverminderd artikel 169 is de Dienst Wegverkeer bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de verplichtingen en verboden:

- a. in de bij of krachtens artikel 29, derde lid, en 31 genoemde artikelen van een EU-verordening in verband met de goedkeuring van motorvoertuigen alsmede van de bij of krachtens de artikelen 25, 27 en 30, derde lid, bedoelde verplichtingen en verboden;
- b. in de artikelen 4aud, tweede lid, 4aue, derde lid, en 4aui.

CC

Na artikel 174c wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 174d

1. De Dienst Wegverkeer kan aan degene die handelt in strijd met de in de artikelen 4aud, tweede lid, 4aue, derde lid, en 4aui van deze wet en artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde verplichtingen en verboden een bestuurlijke boete opleggen.
2. De bestuurlijke boete die voor een overtreding van artikel 4aud, tweede lid, 4aue, derde lid, of 4aui van deze wet of artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan worden opgelegd, komt overeen met ten hoogste een boete van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.
3. De op te leggen bestuurlijke boete kan met maximaal 50% worden verhoogd, indien binnen een periode van 48 maanden tweemaal voor een zelfde feit, elk afzonderlijk in een periode van maximaal 24 maanden voorafgaand aan dat feit, een boete is opgelegd en onherroepelijk is geworden.

DD

In artikel 176, vijfde lid, wordt '61, eerste lid, onderdeel c' vervangen door '61'.

EE

Artikel 177 wordt als volgt gewijzigd:



1. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In onderdeel a vervalt '70a, tweede lid,' en wordt '70i, eerste en tweede lid' vervangen door '70i, eerste tot en met derde lid'.

b. In onderdeel b wordt '70i, derde lid' vervangen door '70i, vierde lid'.

2. In het derde lid wordt 'de artikelen 61e, 66, 66e, 70g, 89, 96, 104 en 106b' vervangen door 'artikel 4aui'.

FF

Na artikel 186c wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 186d

1. In afwijking van artikel 4aub, eerste lid, wordt een basiserkenning van rechtswege verleend aan de natuurlijke personen en rechtspersonen aan wie op het tijdstip direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet van ... tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de modernisering van het erkenningstelsel, het verbeteren van de handhaafbaarheid en enkele andere wijzigingen (Stb. ..., ...) een erkenning als bedoeld in de artikelen 61a, 62, 66a, 70a, 83, 92, 100 en 106a van de Wegenverkeerswet 1994 zoals die luiden op dat tijdstip was verleend.
2. Erkenningen die op het tijdstip direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet van ... tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de modernisering van het erkenningstelsel, het verbeteren van de handhaafbaarheid en enkele andere wijzigingen (Stb. ..., ...) waren verleend op grond van de artikelen 61a, 62, 66a, 70a, 83, 92, 100 en 106a van deze wet zoals die luiden voor de inwerkingtreding van de genoemde wet, berusten op artikel 4aud, eerste lid. De eerste zin is van overeenkomstige toepassing op de bevoegdheden bedoeld in artikel 62, tweede lid, van deze wet zoals die luiden voor de inwerkingtreding van de genoemde wet, die na de inwerkingtreding worden aangemerkt als erkenningen voor specifieke handelingen.
3. In afwijking van artikel 4aub, eerste lid, onderdeel b, overlegt de natuurlijke persoon of rechtspersoon, bedoeld in het eerste lid, voor het eerst een verklaring omtrent het gedrag:
 - a. vóór een bij ministeriële regeling te bepalen datum die afhankelijk is van de datum waarop aan die natuurlijke persoon of rechtspersoon voor het eerst een erkenning als bedoeld in artikel 61a, 62, 66a, 70a, 83, 92, 100 of 106a van de Wegenverkeerswet 1994 zoals dat artikel luidde voor de inwerkingtreding van de wet, genoemd in het eerste lid, is verleend; of
 - b. bij de aanvraag van een erkenning voor specifieke handelingen, indien de aanvraag wordt gedaan voor de van toepassing zijnde datum, bedoeld in onderdeel a.
4. In afwijking van artikel 4auc, eerste lid, vangt de daarin genoemde termijn van drie jaar aan op de datum waarop voor het eerst een verklaring omtrent het gedrag is overgelegd.
5. Bevoegdheden die op het tijdstip direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet van ... tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de modernisering van het erkenningstelsel, het verbeteren van de handhaafbaarheid en enkele andere wijzigingen (Stb. ..., ...) waren verleend op grond van artikel 85a van deze wet zoals die luiden voor de inwerkingtreding van de genoemde wet, berusten op artikel 4aue, tweede lid.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

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

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Op grond van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: Wv 1994) is de Dienst Wegverkeer (RDW) bevoegd om bedrijven of personen te erkennen die als gevolg daarvan bevoegd zijn bepaalde publieke taken uit te voeren (artikel 4b, eerste lid, onderdelen j en k). Het gaat daarbij om diverse soorten zogenoemde administratieve erkenningen (zoals erkenningen voor een tenaamstellingsloket of bedrijfsvoorraad), diverse soorten erkenningen met betrekking tot de fabricage en afgifte van kentekenplaten en diverse soorten zogenoemde voertuigtechnische erkenningen, zoals erkenningen met betrekking tot het keuren van gasinstallaties of het activeren van boordcomputers voor taxi's voordat ze in een voertuig worden gemonteerd of de uitvoering van een algemene periodieke keuring (APK). Een vergelijkbare bevoegdheid heeft de RDW op grond van het Arbeidstijdenbesluit vervoer in verband met de tachograaf.

Het gaat in de praktijk in totaal om ongeveer 27.000 erkende bedrijven en circa 30.000 keurmeesters en technici. Tot op heden gelden voor elk van deze erkenningen specifieke eisen. Omdat het huidige erkenningstelsel toe is aan modernisering, is in samenspraak met de relevante branchepartijen gewerkt aan een nieuwe erkenningssystematiek en daarop te houden toezicht door de RDW. In verband daarmee wordt voorgesteld de Wv 1994 te wijzigen. In verband met dit nieuwe erkenningsstelsel is tevens aanpassing van diverse besluiten en regelingen noodzakelijk.

Via dit wetsvoorstel worden daarnaast nog enige andere wijzigingen voorgesteld in de Wv 1994. Het betreft naast wijzigingen ter verbetering van de handhaafbaarheid van enkele artikelen van die wet mineure technische en redactionele wijzigingen.

Meer informatie over onder andere de aanleiding en achtergrond volgt in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 worden de hoofdlijnen van het wetsvoorstel besproken, gevolgd door de verhouding met andere regelgeving in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 gaat in op de consequenties voor de uitvoering en handhaving. Hoofdstuk 6 behandelt de gevolgen voor burgers en bedrijven. In hoofdstuk 7 wordt aandacht besteed aan de adviezen die zijn gevraagd en de consultatie die heeft plaatsgevonden. Tot slot gaan de hoofdstukken 8 en 9 over inwerkingtreding, overgangsrecht en evaluatie van deze wet.

2. Aanleiding en achtergrond

2.1 Huidig erkenningstelsel

Het huidige erkenningstelsel is ruim 25 jaar oud en de hoofdlijnen daarvan zijn verankerd in de Wv 1994. Hieronder wordt een overzicht gegeven van het stelsel en de nu huidige erkenningen.

2.1.1 Erkenning tenaamstellingsloket

Met de erkenning tenaamstellingsloket kan een bedrijf tenaamstellingen en schorsingen van voertuigen aanvragen namens derden. Voorwaarde is dat de erkenninghouder een landelijk dekkend stelsel van loketten heeft waar de handelingen verricht kunnen worden.

2.1.2 Erkenning export dienstverlening

Bij de erkenning exportdienstverlening wordt door de erkenninghouder voor derden een voertuig voor export afgemeld. De erkenninghouder hoeft in dat geval geen eigendom van het voertuig te hebben.

2.1.3 Erkenning bedrijfsvoorraad

De erkenning bedrijfsvoorraad is bedoeld voor handelaren in voertuigen, die voertuigen onder zich hebben. Met deze erkenning kan een erkenninghouder een wijziging van de tenaamstelling ten behoeve van de bedrijfsvoorraad indienen bij de RDW. Door opname van voertuigen in de bedrijfsvoorraad kunnen de voertuigverplichtingen (belastingen en APK) worden stopgezet. Binnen de erkenning bedrijfsvoorraad vallen verschillende bevoegdheden die afzonderlijk kunnen worden verkregen. Een erkenninghouder heeft dus eerst een erkenning bedrijfsvoorraad nodig voordat deze bevoegdheden mogen worden uitgeoefend. Het betreft Versnelde Inschrijving (VI), Tenaamstellen Voertuigbedrijf (TV), Online Registratie Export Handelaren (OREH) en Online Registratie Autodemonstratie (ORAD).

2.1.3.1 Versnelde Inschrijving

De bevoegdheid VI is onderverdeeld in de bevoegdheid VI met afzonderlijk onderzoek en de bevoegdheid VI zonder afzonderlijk onderzoek. Een bedrijf dat beschikt over de bevoegdheid VI zonder afzonderlijk onderzoek kan zonder identiteitsvaststelling van het betrokken voertuig en zonder afzonderlijke controle op de afdracht van de ter zake van het voertuig verschuldigde belastingen en rechten door de RDW een inschrijving aanvragen voor een nieuw en ongebruikt voertuig. Nadat de RDW het voertuig heeft ingeschreven en daarvoor een kenteken heeft afgegeven, behoort het voertuig tot de bedrijfsvoorraad van de erkenninghouder. De zogenoemde voertuigverplichtingen (zoals het moeten laten uitvoeren van een algemene periodieke keuring; APK) gelden dan nog niet. Bij de bevoegdheid VI met afzonderlijk onderzoek moet de erkenninghouder, net als iedere andere burger, met het voertuig naar een keuringsstation om het voertuig in te schrijven.¹ In de praktijk heeft iedere erkenninghouder bedrijfsvoorraad de beschikking over de bevoegdheid VI met afzonderlijk onderzoek, zonder dat daarvoor een specifieke aanvraag is ingediend. De bevoegdheid VI met afzonderlijk onderzoek is dus de regel, de bevoegdheid VI zonder afzonderlijk onderzoek is een aanvullende bevoegdheid.

2.1.3.2 Tenaamstellen Voertuigbedrijf

De bevoegdheid TV geeft bedrijven met een erkenning bedrijfsvoorraad de mogelijkheid om namens een derde een aanvraag voor tenaamstelling met betrekking tot een voertuig uit de bedrijfsvoorraad in te dienen. De erkenninghouder moet hierbij de eigendom hebben over het voertuig. In feite wordt hierbij dezelfde handeling verricht als onder de erkenning tenaamstellingsloket (paragraaf 2.1.1): het indienen van een aanvraag voor tenaamstelling van een voertuig.

2.1.3.3 Online Registratie Export Handelaren

Met deze bevoegdheid kunnen houders van een erkenning bedrijfsvoorraad voor voertuigen vanuit de bedrijfsvoorraad een aanvraag indienen bij de RDW voor beëindiging van de tenaamstelling in verband met het voorgoed buiten Nederland brengen van een voertuig (export). In de huidige situatie geldt voor de handelingen met de bevoegdheid OREH de eis van eigendom alvorens een voertuig voor export kan worden afgemeld.

2.1.3.4 Online Registratie Autodemontage

Ook als een (gekentekend) voertuig wordt gedemonteerd, moet bij de RDW een aanvraag voor beëindiging van de tenaamstelling ten behoeve van het voorgoed buiten gebruik stellen van het voertuig worden ingediend. Het voertuig zal immers niet meer op de weg komen.

2.1.4 Erkenningen fabricage en afgifte kentekenplaten

Er zijn drie erkenningen die betrekking hebben op de fabricage en afgifte van kentekenplaten: de erkenning foliefabrikant, de erkenning lamineerder en de erkenning kentekenplaatfabrikant. Bedrijven die een erkenning foliefabrikant hebben, mogen folie voor kentekenplaten produceren. Erkende foliefabrikanten mogen de folie slechts leveren aan erkende lamineerders, die hun product vervolgens uitsluitend aan erkende kentekenplaatfabrikanten mogen leveren. De erkenning lamineerder is bedoeld voor bedrijven die blanco-kentekenplaten afgeven, waarmee daadwerkelijke, voor specifieke voertuigen bedoelde kentekenplaten gemaakt kunnen worden. Met een erkenning kentekenplaatfabrikant is een bedrijf bevoegd om kentekenplaten te fabriceren en af te geven. Met deze erkenningen en de daarbij behorende gecontroleerde fabricage van de kentekenplaten of onderdelen daarvan wordt de echtheid van de kentekenplaat gewaarborgd. Tevens vindt een gecontroleerde inname en afgifte plaats van de kentekenplaat aan de voertuigeigenaar of diens gemachtigde.

2.1.5 Voertuigtechnische erkenningen

De overige erkenningen zijn voertuigtechnische erkenningen: gasinstallatie, boordcomputer taxi, tachografen, wijziging goedkeuring voertuigen, APK en keuring van schadevoertuigen. Hieronder volgt een korte omschrijving van deze erkenningen.

¹ Vanaf april 2020 is naar aanleiding van de beperkende maatregelen ter bestrijding van covid-19 gestart met een zogenoemde tijdelijke importprocedure, waardoor men voor de registratie van gebruikte voertuigen uit Europa niet meer naar een keuringsstation hoeft. Deze procedure is nog niet formeel in regelgeving vastgelegd.

2.1.5.1 Gasinstallatie

Een erkenning gasinstallatie is vereist voor het keuren van gasinstallaties die worden ingebouwd in voertuigen door daartoe gespecialiseerde bedrijven. Voor het inbouwen kan dan een goedkeuring worden verkregen van de RDW zonder dat de in het huidige artikel 99 van de wet bedoelde keuring heeft plaatsgevonden.

2.1.5.2 Boordcomputer taxi

Taxiondernemers moeten een boordcomputer in iedere taxi ingebouwd en geactiveerd hebben ten behoeve van automatisch registratie van ritgegevens, arbeidstijden, rijtijden en rusttijden van taxi's. Indien een bedrijf boordcomputers wil activeren, dient bij de RDW een erkenning boordcomputer taxi te worden aangevraagd.

2.1.5.3 Tachografen

In Nederland moet in vrachtwagens en bussen een tachograaf zijn ingebouwd. Een tachograaf is een apparaat dat snelheid, aantal afgelegde kilometers en rustpauzes van een voertuig meet en vastlegt. Indien een bedrijf werkzaamheden aan tachografen wil verrichten, dient het daarvoor bij de RDW een erkenning tachografen aan te vragen. Die erkenning en de bijbehorende regels zijn gebaseerd op het Arbeidstijdenbesluit vervoer.

2.1.5.4 Wijziging goedkeuring

Met een erkenning wijziging goedkeuring kan een erkenninghouder wijzigingen aanbrengen in de bouw of inrichting van een voertuig en daarvoor een goedkeuring bij de RDW aanvragen. Indien de goedkeuring wordt verkregen, is het voertuig toegelaten tot het verkeer zonder dat de in het huidige artikel 99 van de wet bedoelde keuring heeft plaatsgevonden. Een erkenning wijziging goedkeuring legt een wijziging aan een gekentekend voertuig vast. Er wordt vastgelegd wat er wordt gewijzigd aan welk(e) voertuig(en), hoe de wijziging wordt uitgevoerd en welke partij (de erkenninghouder) deze wijziging mag uitvoeren. Daardoor is voor de RDW duidelijk wie aanspreekbaar is voor de correcte uitvoering van de wijziging. Daarnaast moet een erkenninghouder aantonen dat zijn productieproces gecontroleerd verloopt, zodat er zekerheid is dat een bepaalde wijziging keer op keer identiek wordt uitgevoerd (conformity of production, COP). Voor de afgifte van een wijziging goedkeuring wordt nationaal de impact van een wijziging beoordeeld en getoetst op alle goedkeuritems die worden geraakt door de wijziging. Als aangetoond is dat de geraakte items voldoen aan de eisen en het productieproces van de aanvrager op orde is, kan een wijziging goedkeuring worden afgegeven. De houder mag dan de daarin beschreven wijzigingen aan een voertuig uitvoeren en per gewijzigd voertuig een ombouwverklaring afgeven. Het kentekenregister kan op basis van de ombouwverklaring zonder verdere toetsing worden aangepast.

2.1.5.5 APK

Met een erkenning APK kan een erkenninghouder voertuigen onderwerpen aan een verplichte APK, keuringsbewijzen afgeven en de voertuigen voor de APK afmelden bij de RDW. De APK mag alleen worden uitgevoerd door daartoe bevoegde natuurlijke personen (zie paragraaf 2.1.7).

2.1.5.6 Keuring van schadevoertuigen

Met een erkenning keuring van schadevoertuigen kan een erkenninghouder zogenoemde schadevoertuigen herstellen en daarvoor een goedkeuring van de RDW verkrijgen, waardoor deze voertuigen niet meer fysiek langs de RDW hoeven voor een goedkeuring voordat ze (weer) de weg op mogen. Deze erkenning is op dit moment nog niet actief.

2.1.6 Registratie Tenaamstellen Leasevoertuigen

De zogenoemde RTL (Registratie Tenaamstellen Leasevoertuigen)-overeenkomst wordt doorgaans ook gerekend tot het erkenningstelsel. Deze overeenkomst is niet wettelijk verankerd in de vorm van een erkenning. Het is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de RDW en een leasemaatschappij². De RTL-systematiek is medio jaren negentig van de vorige eeuw ingevoerd als maatregel tegen de gevolgen van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). Daarin werd de verantwoordelijkheid voor (verkeers)overtredingen gekoppeld aan de registratie in het kentekenre-

² Hieronder wordt verstaan een rechtspersoon die met de bedrijfsomschrijving van een leasemaatschappij of financieringsonderneming is ingeschreven in het Handelsregister.

gister. Degene op wiens naam het voertuig was gesteld werd verantwoordelijk gehouden voor het betalen van de opgelegde boete. In de praktijk was dat, vanwege het feit dat veel auto's worden geleased, vaak de leasemaatschappij die vervolgens de betaalde boete terug moest zien te halen bij de lessee (de persoon die gebruik maakt van het leaseobject). Kon de lessee vervolgens bijvoorbeeld aantonen de overtreding niet te hebben begaan (bijvoorbeeld omdat het voertuig elders was), dan bleef de leasemaatschappij zitten met de door haar – ten onrechte – betaalde boete.

De RTL-systematiek werd geïntroduceerd om dit probleem op te lossen. De RTL-systematiek voorzag er in de basis in dat kentekens op naam van de lessee werden gezet met als gevolg dat de boetes rechtstreeks naar de lessee gingen. Dit bracht echter ook ongewenste gevolgen met zich mee:

- Omdat de lessee het voertuig op naam had, zou deze een vervangend kentekenbewijs kunnen aanvragen om het voertuig daarmee te kunnen verkopen. Het door de leasemaatschappij vasthouden van het 'overschrijvingsbewijs' loste het voornoemde probleem niet op.
- De lessee werd geconfronteerd met aansprakelijkheden die door de leaseovereenkomsten waren afgedekt. Halverwege jaren negentig van de vorige eeuw speelden drie concrete verplichtingen/aansprakelijkheden: de verzekeringsplicht van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen, het nakomen van de APK-plicht en de betaling van de motorrijtuigenbelasting. Vaak was in de leaseovereenkomst afgesproken dat de leasemaatschappij een of meer van deze voertuigverplichtingen op zich nam.

Het voorgaande leidde tot een systematiek waarbij een hulpregistratie werd ingericht. In deze registratie staat de betreffende leasemaatschappij geregistreerd. Werd een aanvraag voor een vervangend kentekenbewijs ingediend, dan werd deze niet naar de kentekenhouder, maar naar de leasemaatschappij gezonden. Daarmee was er een oplossing voor het eerste punt.

Tevens werd er een voorziening gerealiseerd waarbij de leasemaatschappij op voertuigniveau (kenteken) kon aangeven wie verantwoordelijk was voor een specifieke voertuigverplichting/aansprakelijkheid. In eerste instantie betrof dat de hiervoor genoemde voertuigverplichtingen. Gaf de leasemaatschappij aan dat een betreffende verplichting op haar rustte, dan werd in eerste instantie de leasemaatschappij daarop aangesproken. Hiermee was er een oplossing voor het tweede punt. Inmiddels is dit uitgebreid met de mogelijkheid om ook te kunnen aangeven wie boetes op grond van de Wvha zou moeten ontvangen.

In 2014 is de kentekencard en tenaamstellingscode geïntroduceerd als vervanging voor het papieren kentekenbewijs. Hierdoor veranderde het tenaamstellingsproces. Er ontstonden een tweetal knelpunten voor de leasebranche:

- Bij elke tenaamstelling wordt een nieuwe kentekencard naar de geregistreerde eigenaar/houder gestuurd. Dit is in veel gevallen een leasemaatschappij. Dit zou betekenen dat zij alle kentekencards toegestuurd krijgen van voertuigen die op naam zijn gezet. Deze kentekencards zouden ze dan vervolgens door moeten sturen naar de lessee, met de bijbehorende lasten tot gevolg.
- Wanneer het voertuig op naam staat van de lessee, zouden de kentekencard en code naar de lessee gestuurd worden. De lessee zou dan vervolgens het voertuig kunnen overschrijven zonder tussenkomst en medeweten van de leasemaatschappij.

Om bovenstaande ongewenste gevolgen te voorkomen heeft de RDW de Opdracht tot Tenaamstelling (OtT) geïntroduceerd. Met deze OtT kan de leasemaatschappij een tenaamstelling voorbereiden. In de OtT wordt aangegeven op wiens naam het voertuig moet komen (natuurlijk persoon, rechtspersoon of leasemaatschappij) en daarbij:

- in geval van tenaamstelling op naam van een natuurlijk persoon of rechtspersoon; kan de leasemaatschappij aangeven of en, zo ja, welke voertuigverplichtingen zij op zich neemt en of een verstrekkingsvoorbehoud³ moet worden geplaatst;
- in geval van tenaamstelling op naam van de leasemaatschappij; naar welk adres de kentekencard gestuurd moet worden.

Wanneer de erkenninghouder het voertuig vervolgens op naam zet, dan gebruikt hij hiervoor de OtT;

- indien tenaamstelling op natuurlijk persoon of rechtspersoon; verwijzingen naar de voertuigverplichtingen worden geplaatst en er wordt een verstrekkingsvoorbehoud geplaatst;
- indien tenaamstelling op leasemaatschappij; de tenaamstellingscode wordt digitaal verstrekt aan de leasemaatschappij en de kentekencard wordt verstuurd naar het opgegeven adres in de OtT.

Binnen de RTL-overeenkomst heeft de leasemaatschappij de volgende faciliteiten:

³ Dit voorbehoud zorgt ervoor dat de tenaamstellingscode alleen wordt verstrekt (ook bij de aanvraag van een vervangend kentekenbewijs) aan de leasemaatschappij en niet aan de tenaamgestelde. Hierdoor kan het voertuig niet zonder medeweten van de leasemaatschappij overgeschreven worden.

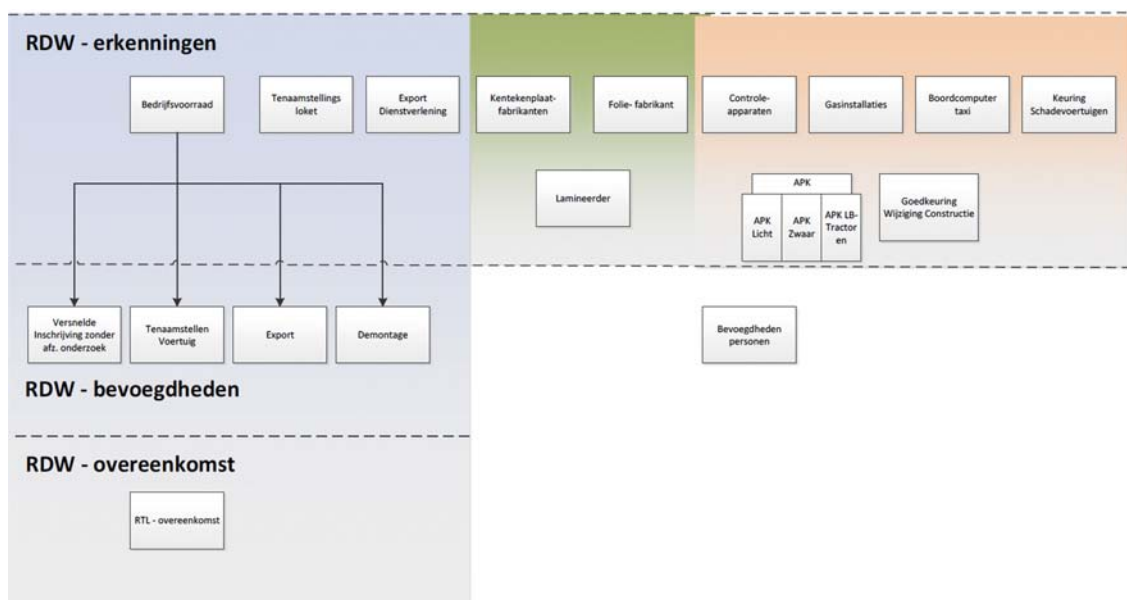
- kunnen plaatsen en verwijderen van verplichtingverwijzingen (motorrijtuigenbelasting, APK, verzekering en boetes) bij een voertuig;⁴
- kunnen plaatsen en beëindigen van een verstrekingsvoorbehoud bij een voertuig;
- aanmaken en wijzigen van een OtT;
- elke dag ontvangt de leasemaatschappij een bestand met daarin de relevante gebeurtenissen bij een voertuig zoals 'voertuig tenaamgesteld met OtT', 'voertuig niet verzekerd', 'APK verlopen', 'voertuigen opgenomen in bedrijfsvoorraad bij Domeinen', 'voertuig geëxporteerd', et cetera.

2.1.7 Bevoegdheid personen

Tot slot wordt hier nog opgemerkt dat er naast de erkenningen door de RDW ook een bevoegdheid kan worden verleend. Deze bevoegdheidsverlening vindt alleen plaats aan natuurlijke personen. Daarmee wordt gewaarborgd dat niet alleen binnen het erkende bedrijf bepaalde handelingen worden verricht, maar ook dat de feitelijke (technische) handelingen aan voertuigen worden uitgevoerd door personen die daartoe zijn opgeleid en gediplomeerd. Deze vorm komt alleen voor bij de voertuigtechnische erkenningen: de tachograaftechnicus bij de erkenning inbouw controleapparaten (tachografen), de LPG-technicus bij de erkenning goedkeuring wijziging constructie en de APK-keurmeester (met verschillende deelbevoegdheden) bij de erkenning APK.

2.1.8 Schematische weergave huidig erkenningstelsel

Schematisch ziet het hierboven beschreven erkenningstelsel er als volgt uit:



2.2 Knelpunten

In 2016 is door diverse brancheorganisaties aangegeven dat er behoefte is aan modernisering van het stelsel, omdat erkenninghouders in de praktijk fricties ervaren tussen de erkenningseisen en de dagelijkse praktijk. Waar mogelijk zijn binnen het huidige erkenningstelsel al aanpassingen gedaan om ontwikkelingen in de praktijk op te vangen. Een voorbeeld van de ervaren fricties is de koppeling van een aantal bevoegdheden aan de erkenningen bedrijfsvoorraad. Die heeft tot gevolg dat bij het opleggen van een sanctie voor de erkenning bedrijfsvoorraad die sanctie ook de onderliggende bevoegdheden raakt (bijvoorbeeld in het geval van intrekking, die dan ook voor de onderliggende bevoegdheden geldt). Dit is echter niet wenselijk, omdat de voorwaarden en eisen die gelden voor de bevoegdheden onder de erkenning bedrijfsvoorraad voor een groot deel los staan van de voor de erkenning geldende voorwaarden en eisen. In de praktijk is dit opgelost door bij een intrekking voor bepaalde tijd van de erkenning bedrijfsvoorraad, de onderliggende bevoegdheden niet in te trekken. Dit houdt in dat bij een intrekking van de erkenning bedrijfsvoorraad voor bepaalde tijd wel gebruik kan blijven worden gemaakt van de onderliggende bevoegdheden.

⁴ Hierbij zij opgemerkt dat de in het kentekenregister geregistreeerde houder te allen tijde verantwoordelijk blijft voor aan de registratie van het voertuig en het gebruik ervan verbonden verplichtingen.

Een belangrijk probleem is dat de RDW in de huidige situatie geen mogelijkheid heeft om over te gaan tot intrekking van alle aan het bedrijf verleende erkenningen, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf wordt stilgelegd in verband met criminele activiteiten. Hier is namelijk geen grondslag voor. Intrekking kan alleen plaatsvinden als er een schending is van de eisen en voorwaarden gerelateerd aan de erkenning. Onder meer om die reden is gekozen voor een nieuw erkenningstelsel in het onderhavige wetsvoorstel, waarin een meer algemene 'integriteitstoets' op bedrijven en personen kan worden uitgevoerd.

De (groeierende) snelheid van de maatschappelijke ontwikkelingen en de behoefte aan regulering vanuit de voertuigbranche vragen om een erkenningstelsel dat snel aangepast kan worden op ontwikkelingen in de maatschappij in het algemeen en de voertuigbranche in het bijzonder. Het huidige erkenningstelsel is hierin niet voldoende wendbaar. Veel van de regelgeving is vastgelegd in de Wvw 1994, waardoor aanpassingen, ook op detailniveau, niet snel genoeg kunnen worden doorgevoerd. Wijzigingen kunnen makkelijker worden gedaan als een aantal minder essentiële eisen in lagere regelgeving zijn opgenomen. Dat is nu nog niet het geval. Daarnaast zou een dergelijk stelsel kunnen meebrengen dat toekomstige erkenningen die voortkomen uit nieuwe ontwikkelingen eenvoudiger kunnen worden toegevoegd aan het stelsel. Daar deze zouden worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur, zullen die wel voorgehangen moeten worden bij beide kamers van de Staten-Generaal.

Eén van de maatschappelijke trends is de verschuiving van eigendom van een voertuig naar gebruik van een voertuig, oftewel ontkoppeling van eigendom en gebruik. De opkomst van een product als 'private lease' is daar een exponent van. Bij voertuigbedrijven geldt dat de voertuigen die in hun bedrijfsvoorraad staan soms niet in eigendom zijn van het voertuigbedrijf, maar in eigendom zijn van en gefinancierd zijn door een derde partij, zoals een autodealer of leasemaatschappij. Deze dagelijkse praktijk staat haaks op de huidige regelgeving waarin eigendom wordt vereist om een voertuig op te mogen nemen in de bedrijfsvoorraad. Ditzelfde geldt voor importeurs van voertuigen die ook niet altijd zelf eigenaar zijn van de voertuigen die ze inschrijven, maar een derde waarvoor de importeur de dienstverlening met betrekking tot de inschrijving verricht. De importeur wordt steeds meer een 'administratiekantoor' dat ervoor zorgt dat de voertuigen op de juiste wijze worden ingeschreven in Nederland, doordat zij een verzoek krijgen om namens een derde partij voertuigen te importeren. Op basis van het huidige erkenningstelsel kan de importeur niet aan de erkenningsvoorwaarden voldoen, en kan die dus niet zelf een erkenning krijgen om een inschrijving te doen. De importeurs moeten daarvoor de huidige bevoegdheid versnelde inschrijving gebruiken om voertuigen in te schrijven in Nederland. Deze bevoegdheid valt echter onder de erkenning bedrijfsvoorraad, zodat de eigendomseis van de erkenning bedrijfsvoorraad ook geldt voor de bevoegdheid versneld inschrijven.

Daarnaast is een belangrijke ontwikkeling dat de voertuighandel steeds meer digitaal wordt. Wanneer men op zoek is naar een voertuig, dan is het gebruikelijk om hier op internet naar te zoeken. De ontwikkeling hierin is dat het voertuig ook online betaald wordt en vervolgens thuis wordt afgeleverd. De locatie van het voertuigbedrijf doet er minder toe. Volgens de huidige regels omtrent erkenningen moeten handelingen in het kader van bijvoorbeeld de tenaamstelling echter plaatsvinden op de bedrijfslocatie. Het is dan dus niet mogelijk om de handelingen op een andere manier te verrichten als er geen handelingen bij de bedrijfslocatie worden verricht.

Het is echter niet mogelijk om met de huidige wet- en regelgeving alle ontwikkelingen op te vangen. Naar aanleiding hiervan is er parallel aan die aanpassingen vanuit de RDW en het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu en in nauwe samenwerking met de brancheorganisaties gewerkt aan een ontwerp voor een meer toekomstbestend stelsel onder de noemer MERK (Modernisering ERKenningen). In 2017 heeft dit geleid tot een voorstel voor een ontwerp van een nieuw erkenningstelsel.

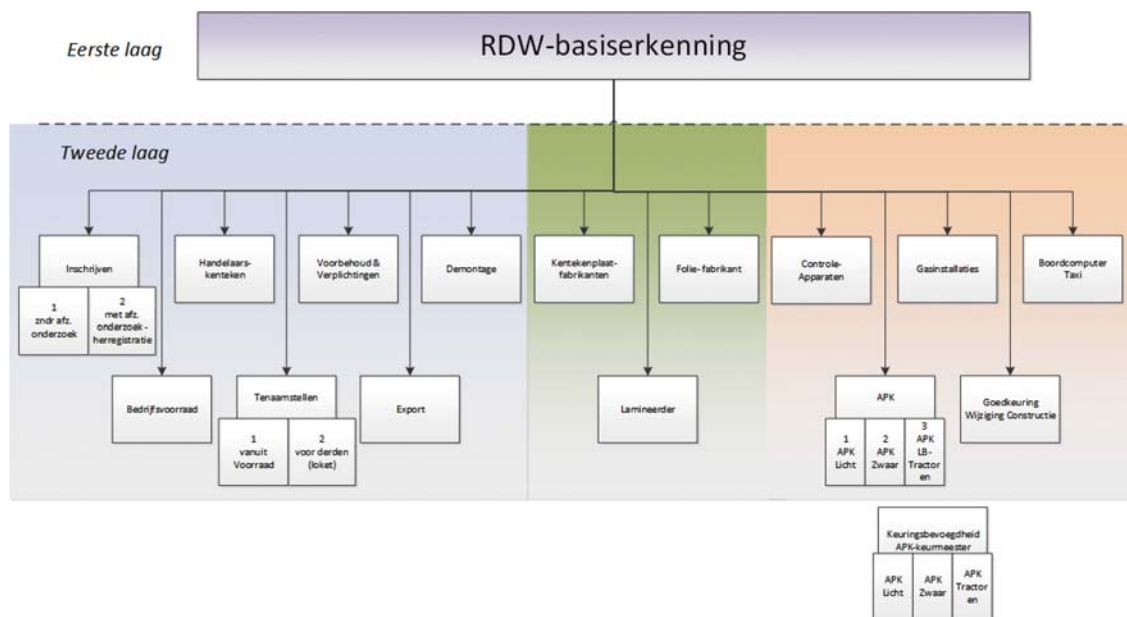
3. Hoofddijnen wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de verschillende losse erkenningsregelingen uit de Wvw 1994 te vervangen door één basiserkenning met daaronder de verschillende specifieke erkenningen. De huidige specifieke erkenningen, met uitzondering van de erkenning tachografen die gebaseerd is op het Arbeidstijdenbesluit vervoer en de erkenning boordcomputer taxi die is gebaseerd op het Besluit personenvervoer 2000, vinden een grondslag in een algemene bepaling in dit wetsvoorstel (het voorgestelde nieuwe artikel 4a, eerste lid) en worden uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Tevens kunnen bij die algemene maatregel van bestuur nieuwe erkenningen worden geïntroduceerd, als die in de toekomst nodig blijken te zijn.

Voor de (basis)erkenning worden algemene eisen van de huidige afzonderlijke erkenningen als uitgangspunt genomen. Het betreft bijvoorbeeld een inschrijving van het bedrijf in het Handelsregister en het hebben van een bedrijfslocatie. Daarnaast worden eisen toegevoegd met het doel om wangedrag en criminaliteit te weren. Voorbeeld hiervan is een verplichting om een verklaring omtrent

het gedrag (VOG) te overleggen. Verdere eisen voor de specifieke erkenningen worden uitgewerkt in de lagere regelgeving.

Schematisch komt het nieuwe erkenningstelsel er als volgt uit te zien:



3.1 Basiserkenning

3.1.1 Algemeen

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 paragraaf 3.2). 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.

Het doel van de basiserkenning is meer waarborgen te bieden om te voorkomen dat malafide bedrijven gebruik kunnen maken van erkenningen, en ze dus te weren bij de uitoefening van wettelijke taken en bevoegdheden. Door de basiserkenning kan in bredere zin worden toegezien op de integriteit van de bedrijven en geacteerd worden bij ernstige misstanden.

3.1.2 Eisen en voorwaarden voor een basiserkenning

Om de basiserkenning te verkrijgen of te behouden moet periodiek een VOG worden overgelegd en moet het aanvraag- en instandhoudingstarief worden voldaan. Daarnaast kan de aanvrager of een erkenninghouder worden onderworpen aan artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet bibob). In de lagere regelgeving zal de algemene eis worden opgenomen dat een bedrijf moet zijn ingeschreven in het handelsregister. Die eis is nu nog opgenomen in de wet, maar kan evengoed op een lager niveau worden gesteld. Het niet kunnen voldoen aan de gestelde eisen kan ertoe leiden dat het bedrijf niet in aanmerking komt voor een basiserkenning of dat een reeds verleende basiserkenning wordt ingetrokken.

3.1.2.1 VOG

Voor de VOG geldt dat deze bij de aanvraag van de basiserkenning en daarna minstens driejaarlijks moet worden overgelegd, of eerder in nog nader te bepalen gevallen, zoals de toetreding van een nieuw lid tot het bestuur van een rechtspersoon. Zo wordt een toets(moment) gecreëerd dat zorgt voor een grotere betrouwbaarheid en integriteit van erkenninghouders. Ze moeten namelijk niet alleen hun taken goed (kunnen) uitvoeren, maar als uitvoerder van publieke taken ook in algemene zin integer zijn. Bovendien leidt dit tot bescherming van burgers, omdat zij er beter vanuit kunnen gaan dat zij zaken doen met betrouwbare erkenninghouders. Wanneer er geen nieuwe VOG gevraagd wordt na verloop van een aantal jaren, zullen na de aanvraag van de VOG gepleegde strafbare feiten waarvoor de erkenninghouder is veroordeeld of een strafbeschikking heeft gekregen uit beeld verdwijnen. Indien de erkenninghouder niet of niet-tijdig een VOG overlegt, volgt een intrekking van de basiserkenning.

De VOG mag maximaal twee maanden oud zijn, om te waarborgen dat deze actueel is en recente feiten zijn meegewogen. Dit is een gebruikelijke termijn.⁵

Voor wat betreft de te verwachten effectiviteit van deze maatregel wordt verwezen naar de algemene conclusies van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in zijn brief van 1 februari 2017 naar aanleiding van de uitkomsten van onderzoeken naar de VOG.⁶ Daarin is geconcludeerd dat de VOG-screening in het algemeen een effectief instrument is en bijdraagt aan een succesvol integriteitsbeleid binnen een sector. De betreffende onderzoeken hadden onder meer betrekking op de ervaringen met de VOG in de taxibranche en het onderwijs.

De beoordeling van de aanvraag van een VOG vindt plaats aan de hand van een screeningsprofiel. Dit screeningsprofiel zal in samenspraak met de branche en de RDW worden opgesteld.

3.1.2.2 Wet bibob

De Wet bibob maakt het mogelijk dat de integriteit van de aanvrager of erkenninghouder wordt getoetst. Het doel daarvan is daarmee ook de integriteit van het toetsende bestuursorgaan te beschermen, door te voorkomen dat ze 'in zee gaan' met niet integere partijen. Dit is voor de RDW ten aanzien van erkenningen relevant, omdat erkenninghouders een publieke taak verrichten. Het is dus van groot belang dat die publieke taken door integere partijen worden verricht. Daarnaast worden de erkenninghouders in de praktijk vaak gezien als vooruitgeschoven post van de RDW. Dit betekent dat als sprake is van niet integere erkenninghouders, dit terugslaat op de RDW. Bovendien wordt het aanzien van de branche beschermd wanneer niet integere partijen geen publieke taken als te naam stellen en APK verrichten mogen uitvoeren.

De RDW moet het onderzoek in beginsel zelf doen. Voor toetsing kan advies worden gevraagd aan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Landelijk Bureau Bibob; LBB), als meer informatie nodig is. Het LBB valt onder het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het bureau onderzoekt of er een kans bestaat dat sprake zal zijn van misbruik of criminele activiteiten in het kader van het te nemen besluit. Het LBB kan hierbij gebruik maken van strafrechtelijke informatie, informatie uit politieregisters, informatie van de Belastingdienst en FIOD-ECD en van informatie van verschillende inspectiediensten. De mogelijkheid bestaat om (eerst) een eigen onderzoek in te stellen op grond van de Wet bibob, zonder daarbij het LBB in te schakelen. Dat zal met name aan de orde zijn als de relevante informatie over strafbare of bestuurlijk beboetbare feiten al bij de RDW bekend is of opgevraagd kan worden. Niet bij elke aanvraag om registratie zal sprake zijn van een bibob-onderzoek. De RDW zal beoordelen of een onderzoek wenselijk is. Bij vermoedens van misstanden bij een reeds erkend bedrijf kan ook een bibob-onderzoek worden uitgevoerd. Het is, ook als LBB ter advisering wordt ingeschakeld, aan de RDW om uiteindelijk een besluit te nemen.

De verwachting is dat het aantal bibob-onderzoeken op jaarbasis beperkt zal zijn. De RDW heeft aangegeven te verwachten elk jaar ongeveer 10 bibob-onderzoeken te verrichten.

3.1.2.3 Voorwaarden voor instandhouding

Naast bovenstaande eisen moet een erkenninghouder voldoen aan de volgende voorwaarden:

- Het verlenen van medewerking aan toezicht door RDW
Hieronder wordt onder andere verstaan dat de RDW de mogelijkheid heeft om toegang te krijgen tot de bedrijfslocatie en dat de gemachtigde van het bedrijf voldoende meewerkt aan het beant-

⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 2.8, eerste en tweede lid, onderdeel a, van de Wet wegvervoer goederen.

⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 550 VI, nr. 98.

woorden van vragen van de toezichthouder van de RDW. Het RDW-bezoek kan zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. Het plegen van fraude en het gebruik van geweld, bedreiging en/of intimidatie wordt door de RDW aangemerkt als het niet verlenen van medewerking aan het toezicht.

- Bedrijfslocatie niet gesloten door ander bevoegd gezag
Wanneer bijvoorbeeld de burgemeester overgaat tot het sluiten van het bedrijfsadres, kan de RDW op basis hiervan ook overgaan tot het schorsen of intrekken van de basiserkenning, omdat twijfels of bewijzen bestaan over het niet naleven van de regels.
- Geen belemmerende RDW-historie bij het bedrijf of de bestuurder
Een bedrijf, of een natuurlijke persoon met een sleutelpositie binnen het bedrijf, mag geen belemmerende RDW-historie hebben. Sleutelposities zijn: bestuurders, maten, vennoten of beheerders die in het Handelsregister worden genoemd. Als belemmerend wordt beschouwd, een definitieve intrekking van de RDW-(basis)erkenning(en) als de zogenoemde wachttijd nog niet is verlopen. Momenteel geldt een maximale wachttijd van 30 maanden, nader gedifferentieerd in het toezichtbeleid. De wachttijd is de periode dat een nieuwe (basis)erkenning na een intrekking niet opnieuw aangevraagd mag worden.
- Herkenbaarheid verwijderen na intrekking
Bedrijven waarvan de basiserkenning is ingetrokken, dienen uitingen als 'RDW-Erkend' zowel fysiek als digitaal te verwijderen. De Wvw 1994 verbiedt personen en bedrijven zich voor te doen als erkend bedrijf, wanneer men dat niet is.

3.2 Specifieke erkenningen

3.2.1 Algemeen

Om als bedrijf in aanmerking te komen voor een of meer specifieke erkenningen, moet worden voldaan aan een aantal meer specifieke eisen en voorwaarden. Zo moet een bedrijf voor de erkenning APK bijvoorbeeld een bedrijfslocatie hebben waar alle apparatuur staat die benodigd is voor de uitvoering van een APK en waar toezicht door de RDW mogelijk is. De specifieke erkenningen staan juridisch los van elkaar. Daarmee wordt bedoeld dat per specifieke erkenning aanvullende, specifieke eisen en voorwaarden zijn gesteld voor het verkrijgen en behouden ervan. Daarnaast kunnen specifieke erkenningen afzonderlijk voor onbepaalde of bepaalde tijd worden ingetrokken of geschorst, zonder dat het gevolgen heeft voor de basiserkenning of andere specifieke erkenningen. Indien de basiserkenning wordt ingetrokken, vervallen de specifieke erkenningen van rechtswege, dus zonder specifiek besluit tot intrekking van de specifieke erkenningen. De reden daarvoor is dan dat het bedrijf als geheel om wat voor reden dan ook niet voldoet aan de basiseisen, waardoor het niet wenselijk is dat bedrijf als erkenninghouder voor welk gebied dan ook te laten optreden. Indien de basiserkenning wordt geschorst, worden de erkenningen voor specifieke handelingen van de erkenninghouder voor dezelfde termijn geschorst.

De tweede laag in het erkenningstelsel bevat in ieder geval de in paragraaf 2.3 beschreven erkenningen. Hierna wordt nog nader aandacht besteed aan de veranderingen ten aanzien van die erkenningen en 'nieuwe' specifieke erkenningen die al voorgenomen zijn.

3.2.2 Bedrijfsvoorraad

De koppeling tussen de onderliggende bevoegdheden Versnelde Inschrijving (VI), Tenaamstellen Voertuigen (TV), Online Registratie Export Handelaren (OREH) en Online Registratie Auto Demontage (ORAD) en de erkenning bedrijfsvoorraad wordt losgelaten. Deze bevoegdheden worden losstaande specifieke erkenningen in de tweede laag onder de basiserkenning. Op deze manier kan een erkenning bedrijfsvoorraad tijdelijk worden ingetrokken zonder dat dit gevolgen heeft voor de onderliggende bevoegdheden. Daarnaast zijn de eisen van de erkenning bedrijfsvoorraad, zoals de eis van eigendom van de voertuigen, niet langer direct van toepassing op de onderliggende bevoegdheden.

Binnen de erkenning bedrijfsvoorraad worden de eisen omtrent 'eigendom' en 'bestemd voor verkoop' zodanig verruimd dat deze passen in de huidige tijd. Op grond van de nu geldende eisen dient het bedrijf eigenaar te zijn van het voertuig om deze te mogen opnemen in de bedrijfsvoorraad. In het nieuwe erkenningstelsel is het onder bepaalde voorwaarden mogelijk om ook voertuigen waarvan de erkenninghouder niet de eigendom heeft in de bedrijfsvoorraad op te nemen. Bijvoorbeeld voertuigen waarvoor een financiering is afgegeven en waarbij de financieringsmaatschappij een eigendomsvoorbehoud in de financieringsovereenkomst heeft opgenomen. Daarnaast wordt de eis van 'bestemd voor verkoop' uitgebreid, zodat een voertuig dat bestemd is voor lease of verhuur ook mag worden opgenomen in de bedrijfsvoorraad.

3.2.3 Inschrijven

De erkenning Inschrijven voorziet in de mogelijkheid om een aanvraag voor inschrijving van een voertuig in te dienen bij de RDW. Er wordt binnen deze erkenning een onderscheid gemaakt in twee verschillende bevoegdheidstoedelingen onder de benamingen Inschrijven 1 en Inschrijven 2, waarvoor afzonderlijke eisen gelden. Deze bevoegdheidstoedelingen staan juridisch los van elkaar.

Bij Inschrijven 1 is het erkende bedrijf bevoegd om een aanvraag voor inschrijving van nieuwe of ongebruikte voertuigen zonder afzonderlijk onderzoek van het betrokken voertuig, zonder afzonderlijke controle op de afdracht van de ter zake van het voertuig verschuldigde belastingen en rechten en zonder tenaamstelling in te dienen bij de RDW.

Bij Inschrijven 2 is het erkende bedrijf bevoegd om een aanvraag voor inschrijving van door de RDW nader te specificeren groepen voertuigen met een door de RDW nader te bepalen wijze van onderzoek van het betrokken voertuig en met afzonderlijke controle op de afdracht van de ter zake van het voertuig verschuldigde belastingen en rechten in te dienen. Dit betreft bijvoorbeeld herregistratie van voertuigen.

3.2.4 Tenaamstellen

In het nieuwe erkenningstelsel is ervoor gekozen om de erkenning tenaamstelling en de bevoegdheid TV om te zetten in één specifieke erkenning, de erkenning Tenaamstellen. Er wordt binnen deze erkenning een onderscheid gemaakt in twee verschillende bevoegdheidstoedelingen onder de benamingen Tenaamstellen 1 en Tenaamstellen 2, waarvoor afzonderlijke eisen gelden. Deze bevoegdheidstoedelingen staan juridisch los van elkaar.

Bij Tenaamstellen 1 is de erkenninghouder bevoegd om namens derden bij de RDW een aanvraag voor tenaamstelling, schorsing van de tenaamstelling dan wel de opheffing van een schorsing in te dienen. De erkenninghouder hoeft geen enkele binding met het desbetreffende voertuig te hebben.

Met Tenaamstellen 2 kunnen bedrijven alleen voor voertuigen die gerelateerd zijn aan hun bedrijfsvoering een aanvraag voor tenaamstelling, al dan niet namens een derde, indienen bij de RDW. Deze voertuigen staan in de eigen bedrijfsvoorraad, een importeursvoorraad of de eigen leasevoorraad. Bij deze erkenning is het niet mogelijk om bij tenaamstelling de tenaamstelling direct te schorsen. Feitelijk blijft de situatie dus bestaan dat er een onderscheid is tussen de twee vormen van tenaamstelling.

3.2.5 Export

Voor het proces export wordt één specifieke erkenning gerealiseerd die de huidige bevoegdheid Online Registratie Export Handelaren (OREH) en de erkenning expordienstverlening vervangt. Beide worden samengevoegd tot één erkenning export, omdat eenzelfde handeling wordt verricht, namelijk het indienen van een aanvraag voor beëindiging van de tenaamstelling bij de RDW in verband met het, al dan niet ten behoeve van een derde, voorgoed buiten Nederland brengen van een voertuig en de afgifte van het kentekenbewijs deel II. Met het samenvoegen wordt de bevoegdheid OREH losgekoppeld van de erkenning bedrijfsvoorraad en vervalt de eis van eigendom. Er is geen restrictie meer of het voertuig al dan niet in de (eigen) bedrijfsvoorraad staat.

3.2.6 Demontage

Voor demontage wordt de huidige bevoegdheid ORAD omgezet naar een specifieke erkenning demontage. Een aanvraag voor beëindiging van de tenaamstelling in verband met demontage van een voertuig leidt er dan ook niet meer toe dat het voertuig in de bedrijfsvoorraad van het desbetreffende bedrijf wordt opgenomen. Het kenteken komt op naam van de erkenninghouder. Het voordeel hiervan is dat de eisen voor bedrijfsvoorraad niet meer van toepassing zijn, maar alleen de specifieke eisen voor demontage. De specifieke eisen en voorwaarden voor de erkenning bedrijfsvoorraad gelden daardoor dan niet ook nog voor bedrijven die enkel een erkenning demontage zouden willen hebben.

3.2.7 Erkenningen fabricage kentekenplaat

De drie erkenningen met betrekking tot de fabricage en afgifte van kentekenplaten (kentekenplaatfabrikant, lamineerder en foliefabrikant) en de daaraan gestelde specifieke voorwaarden veranderen niet als gevolg van het wetsvoorstel.

3.2.8 Deelname handelaarskentekenregeling

Een handelaarskenteken wordt gebruikt voor het rijden met voertuigen uit de bedrijfsvoorraad (proefrit) of voor voertuigen die worden gerepareerd, bewerkt of hersteld. Het handelaarskenteken blijft in zijn huidige vorm bestaan. De hieraan verbonden eisen zullen in de onderliggende algemene maatregel worden opgenomen. Het handelaarskenteken komt ook beschikbaar voor handelingen die verricht worden inzake de erkenningen Inschrijven, Export en Demontage. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de wens van de voertuigbranche om de aan het handelaarskenteken verbonden eisen bij elkaar te brengen, daar deze eisen in de huidige situatie versnipperd zijn over diverse regelingen. Het gebruik van een handelaarskenteken is in de nieuwe situatie alleen toegestaan voor bedrijven die bedrijfsmatig voertuiggerelateerde activiteiten ontplooiën en voor voertuigen waarmee die voertuiggerelateerde activiteit wordt uitgevoerd (zoals voor het doen van test- en proefritten en het halen en brengen van het voertuig voor bijvoorbeeld verkoop of reparatie).

3.2.9 Voorbehoud en verplichtingen

De huidige RTL (Registratie Tenaamstellen Leasevoertuigen)-overeenkomst wordt omgezet in een specifieke erkenning voorbehoud en verplichtingen. Dit is dus een nieuwe erkenning.

De erkenninghouders voorbehoud en verplichtingen betreffen grotendeels lease- en financieringsmaatschappijen. Binnen deze erkenning kan de erkenninghouder voorafgaand aan een tenaamstelling van een voertuig aangeven op wiens naam het voertuig tenaamgesteld moet worden en wie welke voertuigverplichtingen draagt. Zo staat over het algemeen bij private-lease het voertuig op naam van de contractant, maar worden de voertuigverplichtingen (onder andere motorrijtuigenbelasting en verzekering) gedragen door de leasemaatschappij. Daarnaast kan de erkenninghouder een verstrekingsvoorbehoud op de tenaamstellingscode plaatsen. Hiermee wordt bewerkstelligd dat alleen de erkenninghouder de beschikking heeft over de tenaamstellingscode van een voertuig en niet de tenaamgestelde. Het is hierdoor niet mogelijk het voertuig te verhandelen zonder instemming van de erkenninghouder. De erkenninghouder moet door middel van een lease- of financieringscontract kunnen aantonen dat de tenaamgestelde akkoord is met het voorbehoud of de verplichtingverwijzing(en).

3.2.10 Voertuigtechnische erkenningen

Behalve dat bij de voertuigtechnische erkenningen een basiserkenning wordt vereist, verandert er niets ten opzichte van de huidige situatie.

3.2.11 Toekomstige erkenningen

Naast de voornoemde erkenningen, die al bestaan, is het mogelijk dat er in de toekomst nog andere erkenningen komen voor het uitvoeren van bepaalde handelingen. Een voorbeeld daarvan is bijvoorbeeld de verhuur van voertuigen of het maken van pasfoto's ten behoeve van een digitale aanvraag van het rijbewijs. Het wetsvoorstel biedt de ruimte om dergelijke erkenningen bij algemene maatregel van bestuur in het leven te roepen. Op die manier kan sneller worden geacteerd op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Voorwaarde is wel dat het past bij de uitvoering van taken die aan de RDW zijn opgedragen.

3.2.12 Bevoegdheid personen

De bevoegdheidsverlening aan natuurlijke personen bij de voertuigtechnische erkenningen wordt onder het onderhavige wetsvoorstel geüniformeerd. Nu is de bevoegdheidsverlening voor de APK-keurmeester nog voor een deel geregeld in de Wvw 1994 (artikelen 85a, 86a en 87a), terwijl de bevoegdheidsverleningen voor de LPG-technicus en tachograaftechnicus als voorwaarde binnen de erkenningsregeling op het niveau van de ministeriële regeling zijn bepaald. In het wetsvoorstel wordt daarom opgenomen dat de bevoegdheidsverlening aan natuurlijke personen een onderdeel kan zijn van het pakket van eisen en voorwaarden dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald voor de specifieke erkenningen, die kunnen worden verleend voor het uitvoeren van handelingen met betrekking tot de aan de RDW opgedragen taken.

Daarmee wordt tevens gewaarborgd dat het toezicht op de bevoegdheden op een gelijke manier kan plaatsvinden als het toezicht op de erkenningen. Het toezicht op APK-keurmeesters door de RDW is bijvoorbeeld weliswaar voorzien, maar bleek nog niet effectief geregeld. Het toezicht is noodzakelijk om te waarborgen dat degenen die de bevoegdheid hebben aan de gestelde eisen (blijven) voldoen. Daarmee kan worden voorkomen dat de bevoegdheid wordt uitgeoefend door degenen die daartoe niet geëquipeerd zijn of dat er misbruik van de bevoegdheid wordt gemaakt.

Door het op de voorgestelde manier te regelen wordt bovendien de mogelijkheid gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur eventueel andere vormen van bevoegdheidsverlening aan natuurlijke personen te introduceren in aanvulling op de betreffende specifieke erkenning. Het kan daarbij dus wel alleen gaan om een vorm van bevoegdheidsverlenging aan natuurlijke personen die samenhangt met een taak die aan de RDW is opgedragen en waarvoor bij algemene maatregel van bestuur is bepaald dat een erkenningsensystematiek wordt toegepast.

3.3 Verbetering handhaafbaarheid

Naast de modernisering van het erkenningstelsel wordt voorgesteld nog enkele andere wijzigingen in de Wvw 1994 aan te brengen ter verbetering van de handhaafbaarheid van die wet, met name door de RDW.

3.3.1 Steekproef APK-keuring

In artikel 86, eerste lid, van de Wvw 1994 is vastgelegd dat 3% van alle APK-keuringen aan een steekproef moet worden onderworpen. In lijn met de algehele doelstelling van dit wetsvoorstel om het erkenningstelsel flexibeler in te richten, wordt voorgesteld deze eis te verplaatsen naar een lager niveau van regelgeving. Dit is een uitvloeisel van een onderzoek van Berenschot in opdracht van de RDW naar het herdefiniëren van kritische prestatie-indicatoren (KPI's) met betrekking tot toezicht. Er zijn twee redenen waarom dit ten gunste van (sturing op) de kwaliteit van de APK nodig is. Ten eerste kan een norm die vrijer kan worden ingevuld en sneller kan worden aangepast meer zeggen over de kwaliteit van de gekeurde voertuigen of de kwaliteit van de erkende bedrijven, omdat (maatschappelijke) ontwikkelingen meegenomen kunnen worden, dan een vaste wettelijke norm van 3%. Ten tweede wil de RDW het risicogestuurd toezicht doorontwikkelen. Met de huidige norm van 3% is hiertoe te weinig flexibiliteit en capaciteit.

De huidige steekproeftoewijzing kent een vast ritme. Bedrijven zouden dit ritme kunnen herkennen en met die kennis kunnen plannen op welke afmeldingen steekproeven plaatsvinden. Met een andere manier van toezicht, zonder dat vastgehouden wordt aan de wettelijke norm van 3%, wordt het mogelijk om onvoorspelbaar en risicogestuurd steekproeven toe te wijzen. Dat heeft een groot positief effect op de kwaliteit en efficiëntie van het toezicht.

Er wordt voorgesteld om het aantal steekproeven bij of krachtens ministeriële regeling te bepalen. Er zal nog zal worden gezien of het aantal in de ministeriële regeling zelf wordt vastgelegd, dan wel in die regeling wordt bepaald dat het aantal op een andere manier tussen de minister en de RDW zal worden vastgelegd.

3.3.2 Verantwoordelijkheid afnemen examen en afgifte diploma controleapparaten

Op grond van artikel 2:5 van de Regeling tachografen is de RDW verantwoordelijk voor het examineren en diplomeren van tachograaftechnici. In de praktijk wordt deze taak al vele jaren naar volle tevredenheid van de betrokken partijen uitgevoerd door het exameninstituut IBKI, zonder dat hiervoor een wettelijke basis bestaat. Daarom is ook onderdeel van dit wetsvoorstel om het mogelijk te maken de examineringsstaak aangaande de controleapparaten (tachografen) te beleggen bij een aan te wijzen instantie. Die taak zal op basis van de grondslag die in het onderhavige wetsvoorstel wordt gecreëerd in de Regeling tachografen aan IBKI worden opgedragen.

3.3.3 Last onder bestuursdwang, dwangsom en bestuurlijke boete

Toezicht op en handhaving van het nieuwe erkenningstelsel vindt plaats door de RDW. Daartoe heeft de RDW bestuursrechtelijke instrumenten nodig om te kunnen sanctioneren als daartoe aanleiding is. Sommige instrumenten heeft de RDW al. De sancties kunnen variëren van waarschuwingen tot aan intrekking van een of meer erkenningen, met als ultieme sanctie de intrekking van de basiserkenning.

3.3.3.1 Toezicht

Het toezicht dat de RDW houdt, vindt voor een aanzienlijk deel plaats op door de RDW erkende bedrijven. Bedrijven krijgen deze erkenning op aanvraag en houden deze zolang aan de erkenningsvoorwaarden voldaan wordt. In totaal houdt de RDW toezicht op ongeveer 27.000 erkende bedrijven en circa 30.000 keurmeesters en technici.

Zoveel mogelijk effect en zo min mogelijk last, dat is de ambitie waarmee RDW zijn toezichtstaak invult. Het doel is om de naleving van vastgelegde regels te bevorderen. Daarnaast levert toezicht informatie over de kwaliteit van het werk dat zelfstandige bedrijven en personen namens de overheid

uitvoeren. De RDW volgt de zes principes van goed toezicht, die rijksbreed zijn aanvaard: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Op basis hiervan heeft de RDW een visie op toezicht ontwikkeld.

In de praktijk is de RDW erop gericht om het meest effectieve middel in te zetten om ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd. Dit brengt met zich mee dat normaliter in eerste instantie voor een adviserende of instruerende aanpak wordt gekozen. Als een advies of herinnering het beoogde effect sorteert, dan heeft toepassing van dergelijke middelen in beginsel de voorkeur. Naarmate overtreding van de norm (veel) vaker of zwaarder gebeurt, wordt de inzet van toezicht minder vrijblijvend. Dan komen de sancties in beeld.

3.3.3.2 Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom

De wens van de RDW is om onder het nieuwe stelsel ook de last onder dwangsom in te zetten. In lijn met de reeds toegekende bevoegdheid ten aanzien van de goedkeuring van motorvoertuigen in artikel 169a van de Wvw 1994 is ervoor gekozen hiervoor in datzelfde artikel ook de bevoegdheid tot oplegging van de last onder bestuursdwang in het kader van het toezicht op erkenningen aan de RDW toe te kennen. Daarmee is er, op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), ook de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen.

Na de inwerkingtreding van de Wet van 3 maart 2021 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht (Stb. 2021, 135) per 1 juli 2021 is in artikel 5:20, derde lid, van de Awb overtreding van de medewerkingsplicht aan toezicht bestuurlijk te handhaven door middel van een last onder bestuursdwang. Daarvan kan de RDW ook gebruik maken in het kader van het toezicht in het erkenningstelsel.

De RDW is, buiten het voorgaande, niet voornemens om de last onder bestuursdwang of de last onder dwangsom in te zetten voor de basiserkenning, maar wel om op termijn de last onder dwangsom in het handhavingsinstrumentarium te gaan invoeren voor, nog te bepalen, specifieke erkenningen. Daarbij wordt met name gedacht aan het sanctioneren van het misbruik van het zogenoemde RDW-muurschild ('RDW-Erkend').

3.3.3.3 Bestuurlijke boete

Op dit moment bestaat in de Wvw 1994 de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete door de RDW in het kader de handhaving van het erkenningstelsel niet. Met ingang van 1 september 2020 heeft de RDW deze bevoegdheid voor het eerst gekregen in artikel 174b van de Wvw 1994 voor toepassing bij overtredingen door marktdeelnemers van de (type)goedkeuringswetgeving.⁷ In verband daarmee heeft de RDW aangegeven dat door de slagvaardigheid van de handhaving kan worden vergroot door het kunnen opleggen van bestuurlijke boetes. Gelet op het feit dat de bevoegdheid van de RDW om een erkenning in te trekken door de RDW wordt gekwalificeerd als een herstell sanctie, wordt met dit wetsvoorstel thans de RDW de mogelijkheid geboden om in geval van een overtreding naast of in plaats van een intrekking van de erkenning een bestuurlijke boete als bestraffende sanctie op te leggen.

In verband hiermee is gekeken naar de discussie die in Nederland al enige jaren speelt over de wijze van sanctioneren (bestuurlijk, strafrechtelijk of dual), de hoogte van de op te leggen sancties en de rechtsbescherming in dat kader. Hierbij is met name relevant het advies van de Raad van State uit 2015⁸, en de reactie daarop van het kabinet in het uitgebrachte nader rapport⁹ en de documenten die in dat nader rapport worden genoemd, zoals met name de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel¹⁰.

De wens tot het invoeren van de bestuurlijke boete komt voort uit de aanleiding voor het project MERK. Enkele branchepartijen uit de toenmalige branchebegeleidingsgroep hebben in het kader van het onderwerp 'proportionaliteit' gevraagd om op een andere wijze te sanctioneren. Dit werd onderbouwd met de redenering dat het instrument intrekking van de erkenning (of bevoegdheid) de

⁷ Met de Wet van 8 juli 2020 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en enkele andere wetten in verband met de uitvoering van verordening (EU) 2018/858 en andere besluiten van de Europese Unie betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen, aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (Uitvoeringswet verordening (EU) 2018/858) (Stb. 2020, 293). Zie voor de toelichting daarop Kamerstukken II 2019/20, 35 427, nr. 3, paragraaf 4.3.3 en de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel Y).

⁸ Stcrt. 2015, 30380.

⁹ Stcrt. 2018, 31269.

¹⁰ Kamerstukken I, 2008/09, 31 700 VI, nr. D, en Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 503.

processen van het bedrijf op een onredelijke manier kan belemmeren. De bestuurlijke boete heeft dat nadeel niet en wordt daarom als passender gezien.

Voor de introductie van een bestuurlijke boetebevoegdheid moet worden onderbouwd dat:

- voldaan is of zal worden aan organisatorische randvoorwaarden, waaronder de aanwezigheid van een voldoende toegerust en professioneel bestuursorgaan en de beschikbaarheid van kwantitatief en kwalitatief voldoende capaciteit;
- er sprake is van veelvoorkomende en betrekkelijk lichte overtredingen die eenvoudig zijn vast te stellen of waarbij verwacht mag worden dat in de praktijk doorgaans geen rechterlijk oordeel zal worden ingeroepen over de sanctie of de toegepaste bevoegdheden; en
- het bestuursorgaan beschikt over bijzondere expertise terwijl die onvoldoende voor handen is bij het Openbaar Ministerie (OM) en politie, zeker in het geval de handhaving wel veel specifieke kennis en kunde vereist. Als bepaalde overtredingen niet vaak voorkomen is het voor OM en politie niet lonend om deze deskundigheid op te bouwen.

De RDW heeft nog weinig praktijkervaring met het instrument van bestuurlijke boete. Artikel 174b van de Wvw 1994, waarmee de RDW voor het eerst dit instrument tot zijn beschikking kreeg, is sinds 1 september 2020 van kracht en is nog niet vaak toegepast. Bij de taakuitoefening als uitvoerder van het erkenningstelsel kunnen zich echter situaties voordoen waarbij dit instrument de betere naleving van wetgeving ten goede zal komen. Om deze reden wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld de RDW, voor inbreuken in het kader van het erkenningstelsel, de mogelijkheid te bieden een bestuurlijke boete op te kunnen leggen (voorgesteld nieuw artikel 174d van de Wvw 1994). Alhoewel de RDW nog weinig ervaring heeft met het systeem van bestuurlijke boetes, heeft het als bestuursorgaan wel kennis en expertise op het gebied van het bestuursrecht en met name de Algemene wet bestuursrecht. Bij relatief lichte overtredingen beschikt de RDW nu over het volgende handhavingsinstrumentarium: aanwijzen, waarschuwen, waarschuwen met verscherpt toezicht, schorsen, ongeldig verklaren van handelingen, tijdelijk intrekken met een voorwaardelijke component, tijdelijk intrekken en definitief intrekken. Waarschuwingen en verscherpt toezicht blijken in de praktijk echter niet te helpen, en schorsing of intrekking zijn in veel gevallen te zware middelen. De RDW heeft daarom aangegeven graag te willen gaan werken met het systeem van de bestuurlijke boete. Dat instrument stelt de RDW beter in staat om bij een bepaalde situatie de best passende maatregel toe te passen. Dit draagt bij aan het correct naleven van de voorwaarden. De RDW heeft inmiddels ruim de tijd gehad zich voor te bereiden op de introductie van de bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete zal geïntegreerd worden in het toezichtbeleid dat de RDW voert.

Naar verwachting zal de bestuurlijke boete bijdragen aan de bevordering van de naleving van de regels uit het erkenningstelsel nu de RDW de mogelijkheid krijgt een punitieve sanctie van financiële aard op te laten leggen (lik-op-stuk). Het voorgaande neemt echter niet weg dat, indien daar aanleiding toe bestaat, naast de bestuurlijke boete, ook schorsing of intrekking van de erkenning nog aan de orde kan zijn. Het instrument kan worden gecombineerd met de andere instrumenten die vervat zijn in de handavingspiramide die de RDW hanteert.

3.4 Verwerking persoonsgegevens

Voor het aanvragen van een basiserkenning en specifieke erkenning zullen van natuurlijke personen of rechtspersonen persoonsgegevens moeten worden verwerkt. Dit is niet nieuw; de RDW heeft hier binnen het huidige erkenningstelsel al ruimschoots ervaring mee. Nieuw is de VOG en de mogelijkheid tot het uitvoeren van bibob-onderzoek (zie paragrafen 3.1.2.1 en 3.1.2.2). De in de VOG opgenomen persoonsgegevens en de gegevens ten behoeve van het bibob-onderzoek zullen eveneens moeten worden verwerkt. Voor RDW betreft dit de verwerking van NAW-gegevens om de VOG-uitnodiging of het Bibob-vragenformulier te verstrekken. De gegevens die in het bibob-vragenformulier staan worden door de RDW verwerkt in het kader van het eigen onderzoek op grond van de Wet bibob verwerkt. De rechtvaardiging van die gegevensverwerking vloeit dan ook voort uit die wet (artikelen 7a en 7b van de Wet bibob). Door de Dienst Justis en het LBB zullen aanvullend ook financiële gegevens en, indien daarvan sprake is, strafrechtelijke gegevens van de aanvrager worden verwerkt. Voor die verwerkingen hebben de Dienst Justis en het LBB eigen grondslagen op basis van hun eigen taken.

Als een besluit op een aanvraag van een erkenning is genomen, zullen eveneens gegevensverwerkingen plaatsvinden, bijvoorbeeld ten behoeve van het toezicht op de erkenningen. Hierin vinden, anders dan de eerdergenoemde verwerking van gegevens over de VOG, die ook periodiek wordt overgelegd, en eventueel bibob-onderzoek, geen wijzigingen plaats. De gegevensverwerking ten behoeve van het toezicht vindt uiteraard ook nu al plaats met inachtneming van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

De rechtsgrond voor de verwerking van de VOG is de taak in het kader van de uitoefening van

openbaar gezag (artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG). De RDW is ingevolge artikel 4b, eerste lid, aanhef en onderdeel j, van de Wegenverkeerswet 1994 belast met de verlening van erkenningen, waaronder na de wetswijziging basiserkenningen. Op grond van het nieuwe artikel 4aub, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van Wegenverkeerswet 1994 kan de RDW alleen een basiserkenning verlenen als een VOG is overgelegd. De basiserkenning kan alleen worden behouden als ingevolge het nieuwe artikel 4auc periodiek een nieuwe VOG wordt overgelegd aan de RDW. De RDW is hiertoe gerechtigd op grond van het toezicht op erkenninghouders ex artikel 4b, eerste lid, aanhef en onderdeel k, van de Wegenverkeerswet 1994.

Voor het bibob-onderzoek geldt dat de verwerking noodzakelijk is om te voldoen aan de taak van de RDW om erkenningen te kunnen verlenen en toezicht te houden op erkenninghouders. Deze taak is toebedeeld aan de RDW in artikel 4b, eerste lid, aanhef en onderdelen j en k, van de Wegenverkeerswet 1994. In de nieuwe artikelen 4aub, eerste lid, aanhef en onderdeel c, en 4auh, eerste lid, aanhef en onderdeel d, kan de RDW toetsen aan weigerings- en intrekingsgronden uit de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur voor het verlenen en in stand houden van basiserkenningen. De taak en bevoegdheid om eigen onderzoek te verrichten in het kader van de Wet bibob is opgenomen in artikel 7a, eerste lid, van de Wet bibob. Voor het verwerken van persoonsgegevens uit openbare bronnen en persoonsgegevens die rechtstreeks zijn te herleiden tot gegevens uit openbare bronnen biedt artikel 7b van de Wet bibob in dat kader een grondslag.

De verwerking is strikt gebonden aan de uitvoering van het erkenningstelsel en heeft enkel tot doel dat de RDW kan bijhouden wie er een erkenning hebben en om het toezicht op de naleving van de erkenningsverplichtingen, -eisen en -voorwaarden te kunnen doen. De ontvangen VOG en het eventueel gevraagde bibob-vragenformulier, het uitgevoerde eigen onderzoek en het eventuele advies van het LBB worden digitaal opgeslagen en conform een gepubliceerde selectielijst bewaard en vernietigd. De gegevens zijn alleen in te zien door de medewerkers van de RDW die toegang hebben tot de registratie van de erkenningen. Van buitenaf kan dit register niet worden ingezien. Ook de burger die wil weten of een bedrijf een erkenning heeft, moet afgaan op de uitlatingen van het bedrijf¹¹ en de erkenningstekens zoals het RDW-muurschild op de bedrijfslocatie.

Voor de instandhouding van het erkenningstelsel is de gegevensverwerking dus cruciaal. Gecombineerd met de omstandigheden dat de betreffende verwerking van persoonsgegevens grotendeels ongewijzigd is, dat de RDW de verwerkingsverantwoordelijke en enige gebruiker van de gegevens is en dat de gegevensverwerking rond de VOG en het bibob-onderzoek essentieel is voor de integriteit van het erkenningstelsel, wordt deze gegevensverwerking toelaatbaar geacht. Aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan. De maatschappij heeft belang bij bonafide erkenninghouders en dit weegt naar het oordeel van de regering op tegen het belang van de erkenninghouder om geen VOG te hoeven aanvragen en overleggen en geen bibob-onderzoek te kunnen doen. Bonafide erkenninghouders hebben ook belang bij het ontmoedigen van malafide gedrag. Het is niet mogelijk om deze verwerkingsdoeleinden op een alternatieve wijze te realiseren. Bovendien zal alleen in uitzonderingssituaties een bibob-onderzoek worden gedaan waarvoor gegevensverwerking plaatsvindt. De persoonsgegevens die vanuit het bibob-vragenformulier worden opgevraagd en verwerkt zijn noodzakelijk voor het de RDW zelf en eventueel het LBB om onderzoek uit te voeren. De systematiek waarbij betrokkene eerst zoveel mogelijk zelf wordt bevraagd en waarbij open bronnen worden geraadpleegd alvorens over te gaan tot een adviesaanvraag bij het LBB is hier de overweging. De procedure hieromtrent is vastgelegd en gepubliceerd door het LBB. De RDW start deze stap als er vermoedens zijn dat de erkenning gebruikt zou kunnen worden voor het plegen van strafbare feiten of om verkregen voordelen uit strafbare feiten te benutten. Hierdoor is ook de verwerking van persoonsgegevens voor het bibob-onderzoek proportioneel en subsidiair.

De rechten van betrokkenen op grond van de AVG worden geëerbiedigd. Er wordt conform de geldige procedures en processen binnen de RDW invulling gegeven aan die rechten van betrokkenen. Hierbij valt te denken aan de privacyverklaring en uitleg in de diensten die de burger (digitaal) afneemt. Aanvragen voor bijvoorbeeld inzage in of correctie of schoning van gegevens worden conform AVG-richtlijnen afgehandeld in de reeds ingerichte processen. De privacyverklaring geeft aan welke rechten betrokkenen hebben en hoe ze deze kunnen uitoefenen. De betrokkene kan bij de Dienst Justis in bezwaar en beroep gaan als hij geen VOG krijgt. Dit gebeurt buiten het gezichtsveld van de RDW. De RDW legt hierover dan ook niets vast. De betrokkene kan bij de RDW in bezwaar en beroep gaan als de RDW de originaliteit van de aangeleverde VOG betwist of een erkenning niet verleent of intrekt op basis van een bibob-onderzoek.

De risico's van de voorgenomen gegevensverwerkingen voor de rechten en vrijheden van de

¹¹ Het doen van onjuiste uitlatingen is strafbaar; het is nu reeds verboden op grond van de artikelen 61e, 66, 66e, 70g, 89, 96, 104 en 106b en in dit wetsvoorstel is het verbod vervat in het nieuwe artikel 4aui van de Wvww 1994.

betrokkenen zijn wat betreft de kans en impact klein. Deze vloeien met name voort uit het noodzakelijke briefverkeer dat bij de verkeerde persoons terecht kan komen of de inzage in gegevens binnen de RDW die door onbevoegden kan plaatsvinden. Er zijn maatregelen genomen om de kans op fouten in het briefverkeer te verkleinen en om onbevoegden geen toegang te laten krijgen tot de gegevens binnen de RDW en daarop te (kunnen) controleren, bijvoorbeeld door middel van logging.

4. Verhouding met bestaande regelgeving

4.1 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Erkenningen zijn beschikkingen in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Awb: het zijn beslissingen om individuele bedrijven de bevoegdheden van een erkenninghouder krachtens de Wvw 1994 te geven. Deze besluiten worden genomen door de RDW.

Bij en krachtens de wet zijn bepaalde bevoegdheden, rechten en verplichtingen toegekend (geattribueerd) aan erkenninghouders. De bevoegdheden die erkenninghouders hebben en direct van invloed zijn op de rechten en plichten van burgers zorgen ervoor dat zij met openbaar gezag zijn bekleed. Dat is het meest in het oog springend het geval bij de erkenning APK. Daarmee zijn de desbetreffende erkenninghouders zogenoemde b-organen in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Awb. Dat betekent de regels uit de Awb ten aanzien van bestuursorganen ook van belang zijn voor de desbetreffende erkenninghouders.

Hoofdstuk 5 van de Awb betreffende de bestuursrechtelijke handhaving is eveneens relevant voor het erkenningstelsel. De RDW houdt met inachtneming van titel 5.2 van de Awb toezicht op de naleving van de verplichtingen, eisen en voorwaarden die verbonden zijn aan de erkenningen en bevoegdheden. Ook wordt in het onderhavige wetsvoorstel de mogelijkheid geboden tot het opleggen van bestuursrechtelijke herstelsancties en bestuurlijke boetes, waarop de titels 5.3 en 5.4 van de Awb zien (zie paragraaf 3.3.3 van deze memorie van toelichting).

4.2 Wet bibob en Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

Ten opzichte van de huidige situatie zijn er twee nieuwe eisen, te weten het overleggen van een VOG als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en toepassing geven aan artikel 3 van de Wet bibob. Daarbij zal de bestaande en bekende systematiek worden gevolgd. De VOG-verplichting en toepassing van de Wet bibob zijn beide bekende figuren in de maatschappij en de regelgeving. Zo is de VOG-verplichting al langere tijd opgenomen in de taxiregelgeving en meer recent in de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993. De Wet bibob kan ook reeds worden toegepast bij de beoordeling van een aanvraag van een zogenoemde Eurovergunning voor wegvervoerders. Door toepassing te geven aan voornoemde eisen wordt beoogd misbruik van de erkenning voor criminele activiteiten tegen te gaan en de integriteit te beschermen.

4.3 Kentekenreglement en ministeriële regelingen

De basis van de regelgeving ligt in de Wvw 1994. Door de inhoud van het nieuwe erkenningstelsel (voor welke handelingen zijn de erkenningen bedoeld en welke essentiële voorwaarden en verplichtingen zijn eraan verbonden) op te nemen in lagere regelgeving wordt flexibiliteit gecreëerd. Erkenningen kunnen door de tijd heen wijzigen. Bij aanpassingen is dan minder doorlooptijd nodig, waardoor het stelsel van erkenningen flexibeler en wendbaarder wordt. Belangrijk is hierbij dat tijdig de behoeftes vanuit bijvoorbeeld de branche, consumentenorganisaties of de overheid worden herkend.

Dit wetsvoorstel heeft in ieder geval een grote impact op het Kentekenreglement en de verschillende ministeriële regelingen ten aanzien van erkenningen. Die regelgeving zal in navolging van dit wetsvoorstel worden aangepast om invulling te geven aan het hiervoor beschreven nieuwe erkenningstelsel. Daarbij zullen overigens wel zo veel mogelijk de bestaande systematiek en bestaande regels in stand worden gelaten waar ze niet strijdig zijn met het nieuwe erkenningstelsel.

5. Uitvoering en handhaving

5.1 RDW

De RDW zal nieuwe processen moeten inrichten en aanpassingen in de ICT-systemen moeten doen om dit wetsvoorstel te kunnen uitvoeren, specifiek om de basiserkenning te kunnen verlenen. Daarbij gaat het onder meer om de registratie van de overgelegde VOGs. De lasten voor dat specifieke punt worden geraamd op een administratieve last van 20 minuten per aanvraag en tussen de 1.500 en 2.500 uur voor het aanpassen van de ICT. Uitgaande van het gemiddelde van 2.000 uur en een uurtarief van € 128,- voor de aanpassing van de ICT en een tarief van € 96,- voor de administratieve

handelingen, resulteert dit een bedrag van € 345.600.

Het verwerken van de aanvragen voor de basiserkenning wordt uitgevoerd door Service Centrum Erkenningen (SCE) van de RDW. Het is verantwoordelijk voor:

- het informeren van (toekomstige) erkenninghouders over het aanvragen en verstrekken van de basiserkenning;
- het verwerken van mutaties in de diverse registers van erkenningen;
- het functioneel beheerproces;
- het borgen van kwaliteit voor wat betreft website, digitale diensten en opleiding van medewerkers; en
- afstemming met onder andere de Dienst Justis, het LBB en providers ten behoeve van het borgen van de continuïteit.

Naast bovenstaande is SCE verantwoordelijk voor het aanvraagproces en het verwerken van de VOG. In het huidige stelsel wordt de VOG bij de aanvraag van een erkenning tachograaf al eenmalig geëist en verder wordt eenmalig een VOG geëist bij het examen 'APK Keurmeester'. Met de verwerking hiervan is dus al enige ervaring.

Onderstaand de processtappen voor wat betreft het VOG-proces:

Processtappen
Aanvraagformulier VOG natuurlijk persoon invullen voor specifieke erkenninghouder (deze processtap geldt alleen voor natuurlijke personen, eenmanszaak)
Klant informeren dat hij VOG moet aanleveren (bij natuurlijke personen aanvraagformulier voor indienen aanvraag bij gemeente meesturen)
Versturen herinneringsbrief als VOG na helft van reactietermijn nog niet is ontvangen
Beoordelen ontvangen VOG (geldt zowel bij kopie als origineel)
Indien geen origineel is ontvangen: Brief versturen met verzoek origineel op te sturen (+ genereren nieuwe reactietermijn)
Controleren echtheidskenmerken
Afgifte/instandhouding basiserkenning + onderliggende erkenningen en archiveren VOG

Processtappen / VOG niet (tijdig) ontvangen
Controle of VOG binnen reactietermijn is ontvangen door de RDW
Als VOG niet is ontvangen (nieuwe aanvraag erkenning) dan volgt weigering van de aanvraag.
Als VOG niet is ontvangen (huidige erkenninghouder) dan volgt schorsing van de basiserkenning en onderliggende erkenningen.
Als tijdens schorsingsperiode alsnog een juiste VOG wordt ontvangen, dan wordt schorsing opgeheven
Als na afloop van schorsingsperiode geen juiste VOG is ontvangen, dan worden de huidige erkenningen ingetrokken

5.2 Dienst Justis

Over het voornemen om een VOG verplicht te stellen is overleg gevoerd met de Dienst Justis van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, dat de VOG afgeeft. De Dienst Justis heeft laten weten dat de voorgenomen regeling uitvoerbaar is.

6. Gevolgen

6.1 Bedrijfsleven

De diverse wijzigingen in dit wetsvoorstel hebben gevolgen voor de administratieve lasten voor de huidige en toekomstige erkende bedrijven. Hieronder is aangegeven wat deze gevolgen zijn.

6.1.1 Algemeen

Het nieuwe erkenningstelsel heeft een aantal positieve effecten voor de sector als geheel. Ten eerste is het door loskoppeling van bevoegdheden en erkenningen niet meer zo dat een sanctie op het uitvoeren van de ene handeling automatisch gevolgen heeft voor een andere handeling. Hierdoor kan beter proportioneel gesanctioneerd worden. Doordat het nieuwe erkenningstelsel flexibeler wordt gemaakt kan daarnaast voor en met erkenninghouders en branchepartijen eenvoudiger worden ingespeeld op marktontwikkelingen. Tot slot neemt door screening (VOG/mogelijkheid bibob-onderzoek) de integriteit van de branche toe. Dit is positief voor de uitstraling van de branche als geheel. Verwacht is dat circa 0,2% van de erkenninghouders (zowel huidige als nieuwe erkenninghouders) geen VOG kunnen overleggen en dus de erkenning niet kunnen krijgen of behouden, met het gevolg dat het daarop gebaseerde deel van de

bedrijfsvoering moeten worden niet kan starten of moet worden beëindigd.

6.1.2 Kosten en lasten

Op dit moment kunnen natuurlijke personen en rechtspersonen een erkenning aanvragen. Per erkenning gelden verschillende eisen en verschillende tarieven. Deze tarieven per erkenning wijzigen niet als gevolg van dit nieuwe stelsel. Met het nieuwe erkenningstelsel wordt wel een basiserkenning geïntroduceerd. Met deze erkenning wordt ook een nieuwe eis gecreëerd: bij de aanvraag ervan moet een VOG worden overlegd die niet ouder is dan twee maanden. Ook nieuw is de mogelijkheid om toepassing te geven aan de Wet bibob.

Nalevingskosten (leges)

Huidige erkenninghouders krijgen van rechtswege een basiserkenning na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. Zij zijn dus geen aanvraagtarief verschuldigd. Wel moeten huidige erkenninghouders het instandhoudingstarief van € 25,- per jaar voldoen. Ook geldt voor hen het driejaarlijks aanleveren van de VOG.

Voor nieuwe erkenninghouders geldt dat zij bij een eerste aanvraag van een erkenning ook een basiserkenning aanvragen. De kosten voor de basiserkenning bedragen € 35,-. Bij de aanvraag voor de basiserkenning moet een VOG worden aangeleverd. Daarnaast moet het tarief per erkenning worden voldaan, zoals dat nu ook het geval is.

In onderstaande tabel is weergegeven wat de extra kosten (leges) zijn als gevolg van de introductie van het nieuwe stelsel.

	Huidige erkenninghouders		Nieuwe erkenninghouders	
	VOF/eenmanszaak	Rechtspersoon	VOF/eenmanszaak	Rechtspersoon
Eenmalig	€ 0,-	€ 0,-	€ 35,-	€ 35,-
<i>Jaarlijks voor instandhouding</i>	€ 25,-	€ 25,-	€ 25,-	€ 25,-
<i>VOG (driejaarlijks)</i>	€ 41,35 (€ 13,78/jaar)	€ 207,- (€ 69,-/jaar)	€ 41,35 (€ 13,78/jaar)	€ 207,- (€ 69,-/jaar)
Totaal jaarlijks	€ 38,75	€ 94,-	€ 73,78	€ 129,-

Administratieve lasten

De RDW heeft de administratieve lasten berekend conform het Handboek Meting Regeldrukkosten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.¹² Hierin wordt ook rekening gehouden met de tijd (en daarmee geld) die nodig is om deze administratieve handelingen uit te voeren. Er zijn aparte berekeningen gemaakt voor de eenmanszaken en VOF's enerzijds en bedrijven (rechtspersonen) anderzijds. Daarbij is voor eenmanszaken en VOF's gebruikgemaakt van de kentallen voor burgers. De hiervoor beschreven leges voor een aanvraag van een VOG, het eenmalige aanvraagtarief voor de basiserkenning en de jaarlijkse instandhoudingstarieven vallen niet onder deze regeldrukkosten.

Eenmalig, bij de invoering van de modernisering van het erkenningstelsel, zullen de (potentiële) erkenninghouders kennis moeten nemen van de wijzigingen in het stelsel. Welke wijzigingen dat precies zullen zijn, zullen ook in de lagere regelgeving tot uitdrukking komen. Naar verwachting zullen deze een gemiddelde complexiteit hebben. De eenmalige kennisnamekosten qua tijd bedragen € 11,75 (15 minuten à € 47,-).

De administratieve lasten voor een eenmanszaak/VOF bedragen jaarlijks € 1,17. Het betreft een tijdsbesteding eens in de drie jaar voor de aanvraag van de VOG door burgers van 14 minuten, bestaande uit:

- 5 minuten voor kennisnemen
- 5 minuten voor invullen formulier
- 2 minuten voor betaling uitvoeren
- 2 minuten voor verzenden van informatie.¹³

De administratieve lasten voor bedrijven bedragen jaarlijks € 22,80. Het betreft een tijdsbesteding

¹² Handboek Meting Regeldrukkosten, opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, van 1 januari 2018.

¹³ Berekend volgens de tabel op p. 36 van het Handboek Meting Regeldrukkosten, opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, van 1 januari 2018, op basis van matige moeilijkheidsgraad, en een uurtarief van € 15,-.

eens in de drie jaar voor de aanvraag van de VOG door bedrijven, waarbij wordt uitgegaan van gemiddeld drie formulieren per bedrijf. Die tijdsbesteding is ongeveer 76 minuten, bestaande uit:

- 3 x 15 minuten voor kennisnemen
- 3 x 7 minuten voor invullen formulier
- 8 minuten voor betaling uitvoeren
- 2 minuten voor verzenden van informatie.¹⁴

Het vorenstaande betekent voor erkenninghouders een lichte toename van de nalevingskosten (leges) en administratieve lasten.

Er is sprake van ongeveer 27.000 huidige erkenninghouders. De eenmalige kennisnamekosten voor de huidige erkenninghouders komen daarmee op € 317.250,- (27.000 x € 11,75). Het aantal nieuwe aanvragen per jaar wordt geschat op 2.800. Uitgaande van een verhouding van ongeveer 50/50 tussen eenmanszaken/VOF's en bedrijven bedragen de jaarlijkse lasten, inclusief de kosten van de basiserkenning, ongeveer € 2,4 miljoen voor de branche. Dit bedrag wordt als volgt onderverdeeld in legeskosten en administratieve (regeldruk)lasten:

	Huidige erkenninghouders		Nieuwe erkenninghouders		Totaal
	VOF/eenmanszaak	Rechtspersoon	VOF/eenmanszaak	Rechtspersoon	
Legeskosten en instandhouding	€ 38,78 x 13.500 = € 523.575	€ 94,- x 13.500 = € 1.269.000	€ 73,78 x 1.400 = € 103.296,67	€ 129,- x 1.400 = € 180.600	€ 2.076.471,67
Administratieve lasten VOG	€ 1,17 x 13.500 = € 15.750,-	€ 22,80 x 13.500 = € 307.800,-	€ 1,17 x 1.400 = € 1.633,33	€ 22,80 x 1.400 = € 31.920	€ 357.103,33
Totaal branche					€ 2.433.575,-

6.2 Burgers

Voor de burger zal er in de praktijk niet veel wijzigen. De verplichtingen die een burger heeft om bijvoorbeeld tijdig de APK te laten uitvoeren blijft bestaan. De wijze waarop een voertuig op naam wordt gezet verandert, vanuit het oogpunt van de burger gezien, evenmin.

Zoals hiervoor reeds opgemerkt, zullen bedrijven beter gescreend kunnen worden met het introduceren van de VOG, de mogelijkheid van een bibob-onderzoek en het uitbreiden van het handhavingsinstrumentarium van de RDW. Dit komt de betrouwbaarheid die de burger van de voertuigenbranche mag verwachten ten goede.

De kostenstijging door het nieuwe erkenningstelsel en het verbeterde toezicht worden door erkenninghouders mogelijk doorberekend aan de burger. De RDW verwacht dat het een voor de erkenninghouders geringe lastenverzwaring zal betreffen die een (zeer) gering effect voor de burger zullen hebben.

7. Advies en consultatie

7.1 RDW

De RDW heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd op het wetsvoorstel, waarbij voor de RDW de belangrijkste uitgangspunten zijn:

- Het aanvraag- en instandhoudingstarief voor de basiserkenning is kostendekkend.
- Wanneer de basiserkenning ingetrokken wordt, vervallen de specifieke erkenningen van rechtswege.
- Zonder onderliggende erkenning wordt de basiserkenning ingetrokken.
- De basiserkenning wordt afgegeven aan een natuurlijk persoon of rechtspersoon die is ingeschreven bij het Handelsregister.
- Elke 3 jaar dient een nieuwe VOG te worden overgelegd. Als deze niet wordt overgelegd, volgt uiteindelijk intrekking van de basiserkenning.

Om na te gaan of het voorliggende wetsvoorstel aan deze uitgangspunten voldoet, is een toets uitgevoerd op de volgende aspecten:

¹⁴ Berekend volgens de tabel op p. 37 van het Handboek Meting Regeldrukkosten, opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, van 1 januari 2018, op basis van matige moeilijkheidsgraad, en een uurtarief van € 54,- voor hoogopgeleide medewerkers.



Wetgeving

De RDW heeft een aantal beperkte wijzigingen voorgesteld die de juridische basis voor de modernisering van het erkenningstelsel verstevigen en de verhouding tussen de verschillende erkenningen verder verduidelijken. Deze wijzigingen zijn grotendeels overgenomen.

Uitvoering

De RDW heeft geconstateerd dat de modernisering van het erkenningstelsel met de hierboven voorgestelde wijzigingen zonder belemmeringen geïmplementeerd kan worden.

Instrumentarium

De RDW krijgt een uitgebreider instrumentarium om toezicht te houden op het erkenningstelsel en de verleende erkenningen en desnoods te handhaven. De RDW hanteert hiervoor de 'handhavingspiramide', waarbij het beleid erop is gericht om het meest effectieve middel in te zetten om ervoor te zorgen dat de afgesproken spelregels worden nageleefd. De handhavingspiramide heeft als brede basis het overtuigen, instrueren en adviseren. Daarna volgt maatschappelijk toezicht, sociale controle en waarschuwen. Nog hoger in de piramide staat het kunnen opleggen van een boete of dwangsom. Mocht er aanleiding toe zijn dan kan de RDW ook een of meer erkenningen tijdelijk intrekken (schorsen) of permanent intrekken. De ultieme sanctie is het intrekken van de basiserkenning, waarmee degene van wie de basiserkenning is ingetrokken geen RDW-erkende taken meer kan uitvoeren.

Conversie

Voor een soepele transitie is ervoor gekozen om huidige erkenninghouders van rechtswege (ambtshalve en kosteloos) een basiserkenning te verlenen. Wel moeten deze erkenninghouders conform de nieuwe regelgeving een VOG overleggen. Dit hoeft niet gelijk, maar wordt gespreid over drie jaar. Om te bepalen wanneer een huidige erkenninghouder een VOG moet aanleveren, wordt gekeken naar de datum waarop het bedrijf voor het eerst is geregistreerd in het register van de RDW. Vanaf die datum gaat ook de termijn van drie jaar voor het opnieuw indienen van een VOG lopen. De RDW heeft een kalender gemaakt om inzichtelijk te maken wanneer een erkenning een VOG moet aanleveren. Deze wordt ook opgenomen in de Wvw 1994. Zie ook paragraaf 8.2.

Kosten en financiering

De tariefstelling is erop gericht dat deze kostendekkend is voor de RDW. Op basis hiervan komt de RDW voor de basiserkenning op een tarief van € 35,- voor een aanvraag (eenmalig) en € 25,- jaarlijks voor instandhouding van de erkenning. Voor de specifieke erkenningen verandert er in de tariefstructuur niets.

Communicatie

De RDW is verantwoordelijk voor de communicatie. Zowel de RDW als de branche hebben een rol in de communicatie. De RDW zal een communicatieplan opstellen en dit afstemmen met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, branchevertegenwoordigers en zogenoemde informatieproviders.

Risico's

Het risicoprofiel van deze wetswijziging is beperkt. De introductie van de basiserkenning leidt tot extra processtappen bij de RDW, deze zijn inpasbaar. Dat geldt ook voor de afhandeling van de ingediende VOGs. Uitvoering geven aan de bevoegdheid een bibob-onderzoek te starten kan tot extra capaciteitsvraag leiden. Gelet op de verwachte aantallen onderzoeken, ongeveer tien per jaar, lijkt dit risico beperkt.

7.2 Internetconsultatie

Het ontwerpvoorstel is gedurende een periode van vier weken (van 19 oktober tot en met 16 november 2020) opengesteld voor internetconsultatie. Er zijn in totaal zes reacties ingediend, waarvan vijf openbaar. Het merendeel van de reacties kwam binnen vanuit branche- en belangenorganisaties: BOVAG, RAI Vereniging, Vereniging Schade Voertuighandel (VSV) en Stiba. Verder is er onder andere door het Burgerinitiatief 1Overheid gereageerd.

De reacties van de branche- en belangenorganisaties waren uitsluitend positief. Zo werd het voorstel gezien als een modernisering van het controle- en sanctiesysteem waarmee wordt aangesloten op het functioneren van de branche in deze tijd. Verder werd opgemerkt dat het erkenningstelsel wend-

baarder zal worden en dat dit diverse vormen van criminaliteit voorkomt dan wel beter te bestrijden maakt. De extra last door de invoering van een VOG voor de basiserkenning wordt gezien als volledig gerechtvaardigd en zorgt naar verwachting voor een gelijk spelveld.

Vanuit het Burgerinitiatief 1 Overheid werd verzocht ambtenaren van andere overheidsinstanties dan de politie (zoals gemeentelijke diensten) toegang te geven tot de duplicaat-codes uit het kentekenplaatregister. Op deze manier zouden 'illegale' kentekenplaten eenvoudig en stelselmatig kunnen worden ontdekt met scanauto's. In reactie hierop wordt opgemerkt dat naar dit idee momenteel al onderzoek wordt gedaan, door onder andere de RDW, verzekeraars en politie. Het onderzoek hiernaar is nog niet afgerond, zodat het niet in deze voorgestelde wijziging van de Wvv 1994 kan worden meegenomen. Daarnaast valt het onderwerp buiten de reikwijdte van de modernisering van het erkenningstelsel. Deze aanpassing zal daarom, indien opportuun, later worden ingevoerd en dus niet in dit wetsvoorstel worden meegenomen.

Een laatste punt dat werd genoemd, is dat de nieuwe VOG-eis alleen werkt als de juridische eigenaar van een autobedrijf en aanvrager van de VOG ook daadwerkelijk de eigenaar is. Hierbij werd aangegeven dat er naar geldstromen zal moeten worden gekeken om dit inzichtelijk te maken. In reactie hierop wordt opgemerkt dat, zoals eerder uiteengezet in paragraaf 3.1.2.1 van deze memorie van toelichting, de VOG-screening in het algemeen als effectief instrument wordt beschouwd. Deze screening leidt naar verwachting tot een betere controle op de betrouwbaarheid en integriteit van erkenninghouders. Daarnaast is de voorgestelde mogelijkheid tot het uitvoeren van een bibob-onderzoek een manier om de betrouwbaarheid en integriteit te waarborgen. Het verder onderzoeken van geldstromen bij de aanvraag of verlenging van een erkenning wordt in dit wetsvoorstel daarom niet meegenomen.

7.3 MKB-toets

Op 4 november 2020 heeft een MKB-toets over het wetsvoorstel plaatsgevonden. Hierbij is met een panel van vijf ondernemers uit de sector gesproken over de veranderingen die dit wetsvoorstel met zich meebrengt en welke gevolgen dit op het MKB zal hebben. Uit deze MKB-toets kan geconcludeerd worden dat er steun is voor het wetsvoorstel. Er worden geen belemmeringen benoemd met betrekking tot de werkbaarheid en haalbaarheid van dit wetsvoorstel voor het MKB.

Wel werden sommige erkenningen gemist, zoals import, schade en verhuur. Dergelijke erkenningen zijn er nu nog niet, maar zijn bij de sector wel bekend als in ontwikkeling bij RDW en het ministerie. Als reactie hierop wordt aangegeven dat deze erkenningen, indien mogelijk, in de wijziging van onderliggende regelgeving worden meegenomen. Mocht de voorbereiding van deze erkenningen niet tijdig gereed zijn, dan maakt dit nieuwe stelsel het wel mogelijk om op een later moment eenvoudiger de nieuwe erkenningen toe te voegen.

Ook het uitbreiden van het toezicht door RDW (bestuurlijke boete, last onder dwangsom) wordt gesteund, zolang er proportioneel met toezicht wordt omgegaan. Alle ondernemers uit het panel zijn het ermee eens dat te kwader trouw handelen aangepakt moet worden en staan er achter als dat mogelijk wordt gemaakt met een versterking van het toezicht. Het handhaven en sanctioneren per erkenning, dat door dit wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt, wordt als eerlijker ervaren dan het huidige stelsel waarin maatwerk, in het bijzonder met betrekking tot de erkenning bedrijfsvoorraad en de daaraan gekoppelde bevoegdheden, minder goed mogelijk is.

De regeldruk voor het MKB is minimaal volgens het panel. Geen van de ondernemers verwacht problemen met de VOG of bibob-screening. Sommigen zouden zelfs graag zien dat er continu gescreend wordt en dat er sterker toezicht wordt gehouden. Eén ondernemer gaf aan dat ook nu al voor het afsluiten van sommige verzekeringen een VOG wordt verlangd.

7.4 ATR

Op 18 november 2020 heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) zijn bevindingen en advies aangeboden aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Dat advies is op 20 november 2020 gepubliceerd op de website van het ATR.

Het college acht nut en noodzaak van het wetsvoorstel voldoende onderbouwd. Door de introductie van de basiserkenning en de VOG-verplichting is beter toezicht mogelijk en kan bij ernstige misstanden beter worden ingegrepen. Ook is het stelsel bij wijzigingen in de toekomst sneller aan te passen, door eisen en voorwaarden naar lagere regelgeving over te hevelen.

Wel constateert het college dat bij de VOG-verplichting niet is gekozen voor continue screening. Deze continue screening is wel van kracht in onder andere de taxibranche en bij de kinderopvang. Continue screening van de VOG heeft als voordeel dat aanvraag en beoordeling na drie jaar niet opnieuw

hoeven plaats te vinden. Zolang er geen overtreding plaatsvindt, blijft de VOG geldig. Continue screening van de VOG-verplichting in combinatie met een onbeperkte geldigheidsduur kan daardoor zorgen voor een hogere effectiviteit van de maatregel en beperking van regeldruk. Het college adviseert om de verplichte VOG onbeperkt geldig te laten zijn en te combineren met continue screening.

Als reactie op dit advies wordt opgemerkt dat dit bij de totstandkoming van het wetsvoorstel wel is overwogen. Uiteindelijk is de voorkeur gegeven aan een driejaarlijkse vernieuwing van de VOG in plaats van continue screening. De reden daarvoor is dat de ingrijpendheid van die maatregel en de uitvoeringskosten die een dergelijke screening met zich meebrengen niet in verhouding staan tot de mogelijke effectiviteit ervan. Tevens is er onzekerheid over de omvang en impact van het criminele gedrag in de sector. Daarnaast zijn de klanten en mogelijke slachtoffers van crimineel gedrag in deze sector minder kwetsbaar dan bijvoorbeeld in sectoren waarin met jonge kinderen wordt gewerkt, waarbij aan medewerkers hogere eisen kunnen en mogen worden gesteld.

Verder adviseert het college de uitkomsten van de MKB-toets op hoofdlijnen in de memorie van toelichting te verwerken. Dit advies is overgenomen en is terug te vinden in paragraaf 7.3 hiervoor.

Ten slotte constateert het ATR dat de regeldrukberekening niet geheel conform de Rijksbrede methodiek is uitgevoerd. Het college adviseert om de regeldrukberekening op een aantal in het advies beschreven punten aan te passen.

Dit advies is grotendeels overgenomen. De legeskosten voor een VOG-aanvraag, het eenmalige aanvraagtarief voor de basiserkenning en het jaarlijkse instandhoudingstarief zijn in paragraaf 6.1.2 afzonderlijk in beeld gebracht en buiten de regeldrukkosten geplaatst. De opmerking in het advies dat structurele en eenmalige kosten onterecht bij elkaar zijn opgeteld heeft niet geleid tot aanpassing van de tabel in paragraaf 6.1.2. De eenmalige aanvraagkosten zullen namelijk jaarlijks terugkomen voor de sector voor de naar verwachting 2.800 nieuwe erkenninghouders. Het advies over de eenmalige kennisnamekosten is ter harte genomen; die zijn nu afzonderlijk vermeld. Deze staan los van de kennisnamekosten die al waren en nog steeds zijn vermeld bij de jaarlijkse administratieve lasten ten behoeve van de terugkerende VOG-verplichting.

7.5 Autoriteit Persoonsgegevens

Dit wetsvoorstel is, met de bijbehorende gegevensbeschermingseffectbeoordeling (PIA), voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De AP had geen opmerkingen over het concept van het wetsvoorstel dat is voorgelegd.

8. Inwerkingtreding en overgangsrecht

8.1 Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Bij de bepaling van het tijdstip van inwerkingtreding zal rekening worden gehouden met de systematiek van vaste verandermomenten van regelgeving, bedoeld in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

8.2 Overgangsrecht

Voor reeds erkende bedrijven zal een overgangsregeling worden getroffen. De natuurlijke personen en rechtspersonen die nu al een erkenning hebben, kunnen die in principe behouden. Het is onwenselijk dat de erkenningen zouden vervallen omdat de huidige erkenninghouders geen basiserkenning hebben. De basiserkenning wordt daarom van rechtswege verleend aan de natuurlijke personen en rechtspersonen die op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een (specifieke) erkenning of bevoegdheid hebben. De specifieke erkenningen die natuurlijke personen of rechtspersonen hebben voor de inwerkingtreding van deze wet kunnen dan eveneens blijven doorlopen. Wanneer een erkenninghouder een of meer bevoegdheden onder de huidige erkenning bedrijfsvoorraad heeft, worden dat bij de inwerkingtreding aparte erkenningen. De bevoegdheid OREH en de erkenning export dienstverlening worden samengevoegd tot de erkenning export. De erkenninghouder hoeft daar niets voor te doen en daaraan zijn geen kosten verbonden. Eventuele sancties of maatregelen die zijn opgelegd onder de bevoegdheid of een erkenning en die hun geldigheidstermijn nog niet hebben overschreden, worden beschouwd als sancties en maatregelen die zijn opgelegd aan de erkenninghouder.

Huidige erkenninghouders moeten net als nieuwe erkenninghouders een VOG aanleveren. De huidige erkenninghouders hoeven hun VOG niet per ingangsdatum van het nieuwe stelsel in te leveren. Dit wordt gespreid over een periode van 3 jaar in een zogenaamd ingroei-scenario. Dat zal, vanwege de aard, bij ministeriële regeling worden geconcretiseerd. Om te bepalen wanneer een huidige erken-

ninghouder een VOG moet aanleveren, zal worden bepaald dat wordt gekeken naar de datum waarop het bedrijf voor het eerst is geregistreerd in het (erkenningen)register van de RDW. Daarmee wordt ook gezorgd dat niet alle VOGs rond dezelfde tijd bij de Dienst Justis worden aangevraagd en aan de RDW worden overgelegd. Er is daarmee voorzien in een fasering om de werklast te reguleren.

Huidige erkenninghouders die voordat ze op grond van het voorgaande uiterlijk een VOG moeten aanleveren een uitbreiding van hun erkenningenpakket aanvragen of een wijziging aanbrengen, moeten voordat zij een nieuwe specifieke erkenning krijgen een VOG aanleveren. Dat geldt ook als binnen een rechtspersoon een nieuw lid tot het bestuur toetreedt, zoals ook zou gelden voor nieuwe erkenninghouders. Als een aanvraag van een erkenning in behandeling is genomen voor de inwerkingtredingsdatum en op die datum nog niet is afgehandeld, wordt de aanvrager hetzelfde behandeld als een huidige erkenninghouder.

De driejaarstermijn voor de periodieke overlegging van de VOG gaat ook voor de huidige erkenninghouders lopen vanaf het moment waarop de eerste VOG is overgelegd.

De van rechtswege verleende basiserkenning kan ingetrokken worden als daartoe een aanleiding bestaat, bijvoorbeeld in het kader van een bibob-onderzoek of als de VOG niet (tijdig) wordt ingediend.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Er wordt voorgesteld aan de begripsbepalingen van artikel 1, eerste lid, van de Wvw 1994 drie begripsbepalingen toe te voegen. Deze komen op de plaats van eerder vervallen begripsbepalingen. Door het opnemen van de begrippen basiserkenning, erkenning voor specifieke handelingen en erkenninghouder wordt de leesbaarheid in de rest van de wet bevorderd.

Onderdelen B, G, Q en EE (wijziging artikelen 4b, 48, 78 en 177)

In de betreffende artikelen worden technische wijzigingen aangebracht, omdat niet meer hoeft te worden verwezen naar de afzonderlijke erkenningsregelingen, maar alleen naar de algemene grondslag voor basiserkenning en de specifieke erkenningen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verbodsbepalingen in de huidige artikelen 61e, 66, 66e, 70g, 89, 96, 104 en 106b, die worden vervangen door één algemeen verbod in het voorgestelde artikel 4aui. Verwijzingen naar specifieke erkenningen zijn gedaan onder verwijzing naar de 'erkenning voor specifieke handelingen' aangevuld met de specifieke handeling waarvoor een erkenning bedoeld is. In sommige gevallen is dat noodzakelijk, omdat bepalingen zien op specifieke erkenninghouders.

In artikel 4b, eerste lid, wordt bovendien voorgesteld de verwijzingen naar de 'bevoegdheid voertuigen aan een keuring te onderwerpen' te vervangen door 'bevoegdheden als bedoeld in artikel 4aue, eerste lid', omdat ook voor het verlenen van bevoegdheden een algemene grondslag wordt gecreëerd.

Onderdeel C (nieuw hoofdstuk IBA)

Er wordt voorgesteld een nieuw hoofdstuk op te nemen met betrekking tot het erkenningstelsel aan het begin van de Wvw 1994. De erkenningen staan namelijk verspreid over de hoofdstukken IV en V van de Wvw 1994, zodat een algemeen hoofdstuk over erkenningen niet goed past in een van de twee hoofdstukken. De plaats aan het begin van de Wvw 1994 is gekozen omdat erkenninghouders in sommige gevallen bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Awb zijn en in ieder geval bedrijven zijn die de Wvw 1994 uitvoeren.

In het nieuwe hoofdstuk wordt de basiserkenning opgenomen, alsmede de grondslag voor de specifieke erkenningen. De regels voor erkenningen zijn overgenomen uit de verschillende specifieke erkenningsregelingen in de Wvw 1994 en de onderliggende regelgeving en enigszins gemoderniseerd.

Artikel 4aui

Artikel 4aui vormt de grondslag voor de basiserkenning. De hoofdregel is dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon een basiserkenning kan aanvragen. De basiserkenning kan alleen worden aangevraagd in combinatie met een specifieke erkenning.

Artikel 4aub

Artikel 4aub, eerste lid, biedt de basis voor de aanvraag van een basiserkenning bij de RDW. Voor de verkrijging zijn drie voorwaarden gesteld: een inschrijving in het handelsregister, de overlegging van een VOG (zie paragraaf 3.1.2.1) en de afwezigheid van weigeringsgronden op grond van de Wet bibob (zie paragraaf 3.1.2.2). In dit artikel wordt de mogelijkheid gecreëerd voor de RDW om bij de beoordeling van een aanvraag van een basiserkenning de Wet bibob toe te passen.

Op de eis van het hebben van een inschrijving in het handelsregister kan een uitzondering worden gemaakt bij ministeriële regeling. Dit is wenselijk in de gevallen waarin de verlening van een erkenning toch opportuun wordt geacht, bijvoorbeeld als een buitenlands bedrijf aantoonbaar goed in staat is de erkende taken uit te voeren.

Het derde lid bepaalt dat de RDW de VOG gedurende vijf jaar bewaart. In gevallen waar niet direct na drie jaar een nieuwe VOG wordt overgelegd volgt eerst een schorsing van de basiserkenning voor een periode van maximaal twaalf weken. Na die twaalf weken volgt een intrekking van de basiserkenning. Wanneer de oude VOG dan vernietigd is door de RDW, is er geen bewijs meer dat de VOG was 'verlopen'. Vandaar een overlappingsperiode. De termijn van vijf jaar is bovendien een door de RDW reeds gehanteerde termijn conform de vastgestelde selectielijst RDW 2017 voor erkenninggerelateerde gegevens. Deze termijn blijft gelden ook al wordt er na drie jaar een nieuwe VOG gevraagd en aangeleverd. De VOG die bewaard wordt is overigens een digitale, ingescande versie van het origineel. Het origineel wordt niet aan de erkenninghouder geretourneerd en na inscannen vernietigd. Het vierde lid betreft een gelijkstellingsbepaling voor VOGs uit andere landen. Deze is ook in andere wetten opgenomen, zoals artikel 15, tweede lid, van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993. Het vijfde lid geeft een grond om het LBB om advies te vragen en is ontleend aan diverse andere wetten waarin de bevoegdheid is opgenomen om de Wet bibob toe te passen, zoals de Meststoffenwet, de Huisvestingswet en de Wet op de kansspelen.

Artikel 4auc

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat door een erkenninghouder iedere drie jaar een VOG moet worden overgelegd. Het tweede lid bepaalt dat in afwijking van die termijn een VOG eerder moet worden overgelegd in bij ministeriële regeling te bepalen gevallen omtrent de onderneming van de erkenninghouder binnen een bij diezelfde regeling te bepalen termijn. Het zal dan over het algemeen gaan om gebeurtenissen in relatie tot (het bestuur van) een onderneming die het wenselijk maken opnieuw een VOG te eisen. Het niet (kunnen) overleggen van VOG is een grond voor intrekking van de basiserkenning (artikel 4auh, eerste lid, aanhef en onderdeel c). Ook deze VOG wordt ingevolge het derde lid vijf jaar bewaard.

Artikel 4aud

Artikel 4aud is de basis voor de specifieke erkenningen. In het eerste lid is opgenomen dat deze bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt. Erkenningen kunnen worden verleend voor het uitvoeren van handelingen met betrekking tot de aan de RDW opgedragen taken. Daarbij gaat het voornamelijk alleen om de handelingen die in het algemeen deel van deze memorie van toelichting zijn omschreven. Die handelingen zijn samen te vatten als handelingen met betrekking tot de registratie van voertuigen, de fabricage of registratie van kentekenplaten of de keuring van of inbouw van onderdelen of apparaten in voertuigen. De meer algemene formulering en koppeling aan de taken van de RDW maakt het mogelijk om ook voor andere taken een erkenningstelsel op te zetten. Een voorbeeld daarvan kan zijn de erkenning van fotografen in het kader van de digitale aanvraag van rijbewijzen. Uiteraard kan een specifieke erkenning alleen worden verleend als de natuurlijke persoon of rechtspersoon een basiserkenning heeft of tegelijk heeft aangevraagd en die wordt verleend. Het tweede lid biedt de grondslag om nadere eisen en voorwaarden voor erkenningen te bepalen. Op basis hiervan zullen de eisen en voorwaarden die nu al gelden binnen de verschillende erkenningsregelingen worden vastgesteld.

Het derde en vierde lid betreffen de bevoegdheid tot aanwijzing van keuringsinstellingen en erkende onderzoeksgerechtigden en instellingen ten behoeve van de controle op apparatuur die wordt gebruikt. Deze bepalingen zijn ontleend aan de artikelen 84, eerste lid, en 101, eerste lid, Wvw 1994.

Artikel 4aue

In dit artikel wordt voorgesteld ook de bevoegdheidsverlening aan natuurlijke personen voor voertuigtechnische handelingen bij algemene maatregel van bestuur te regelen (zie paragraaf 3.2.12). Die bevoegdheid wordt dan verleend door de RDW (tweede lid). Het derde lid biedt de grondslag voor het stellen van eisen en voorwaarden aan de bevoegdheidsverlening bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De regels over controle en het wijzigen, schorsten en intrekken van specifieke erkenningen hierna gelden op dezelfde manier voor de bevoegdheidsverlening.

Artikel 4auf

Net zoals nu het geval is (zie bijvoorbeeld artikel 84, eerste lid, van de Wvw 1994), regelt het eerste lid dat de RDW kan bepalen op welke wijze bijvoorbeeld aanvragen voor een basiserkenning, specifieke erkenning of bevoegdheid dienen te geschieden. Hierbij moet gedacht worden aan het door de RDW vaststellen van een (digitaal) aanvraagformulier.

Ook zullen de kosten die gemoeid zijn met een aanvraag of wijziging van een basiserkenning, specifieke erkenning of bevoegdheid ten laste van de aanvrager komen (tweede lid). Daarnaast kunnen ook kosten in verband met het toezicht op de verleende erkenningen en bevoegdheden in rekening worden gebracht. Artikel 4b, eerste lid, onderdelen n en q, van de Wvw 1994 bieden de RDW de mogelijkheid hiervoor een tarief vast te stellen. Deze onderdelen van artikel 4b, eerste lid, bieden de RDW ook de mogelijkheid tot het in rekening brengen van kosten die verbonden zijn aan onvrijwillige intrekking of schorsing van erkenningen of bevoegdheden.

Artikel 4aug

Het eerste en tweede lid bevatten de reeds bestaande grondslag voor het toezicht op de naleving van de uit de erkenning voortvloeiende verplichtingen en van de aan de erkenning verbonden eisen en voorwaarden door de RDW. Op grond van artikel 5:20, eerste lid, van de Awb moet de erkenninghouder alle medewerking verlenen aan het toezicht op de naleving van de voorwaarden van de desbetreffende erkenningen. De RDW hanteert voor het toezicht de Toezichtbeleidsbrief Erkenninghouders RDW, die in beginsel jaarlijks wordt geactualiseerd. Hierin staan ook regels over verscherpt toezicht. Op basis van het toezichtbeleid kan bijvoorbeeld ook worden geregeld dat het toezicht wordt verricht met gebruikmaking van steekproeven.

Artikel 4auh

Het eerste lid van artikel 4auh bevat de redenen op grond waarvan de RDW een basiserkenning moet intrekken. Daarvan is sprake als daarom wordt verzocht, blijkt dat een erkenning is verleend op basis van onjuiste of onvolledige informatie, de VOG niet kan worden overgelegd, een bibob-onderzoek daartoe aanleiding geeft of de erkenninghouder geen specifieke erkenningen meer heeft. Het tweede lid bepaalt dat ook nadat een erkenning is verleend een bibob-onderzoek kan plaatsvinden als er vermoedens zijn dat er misstanden plaatsvinden of hebben plaatsgevonden bij erkenninghouders.

In het derde lid is bepaald dat specifieke erkenningen vervallen als de erkenninghouder de basiserkenning verliest.

Op grond van het vierde en vijfde lid zullen specifieke erkenningen of bevoegdheden worden ingetrokken als de erkenninghouder respectievelijk de bevoegde persoon daarom verzoekt of als een erkenning of bevoegdheid is verleend op basis van onjuiste of onvolledige informatie.

Naast de gronden voor verplichte intrekking heeft de RDW ook een discretionaire bevoegdheid om een basiserkenning in te trekken of te wijzigen (zesde lid). Dat kan de RDW doen als niet meer wordt voldaan aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde eisen of voorwaarden ten aanzien van de basiserkenning of specifieke erkenning of als de erkenninghouder wettelijke verplichtingen niet nakomt om in strijd daarmee handelt. Daarbij kan worden gedacht aan het niet meewerken aan het toezicht op de voorwaarden voor de erkenning of het niet betalen van het bijbehorende tarief. Het kan ook gaan om verplichtingen die specifiek samenhangen met één bepaalde specifieke erkenning, zoals de verplichting voor houders van een erkenning APK om voertuigen te keuren die ter keuring worden aangeboden. Deze discretionaire intrekking- en wijzigingsbevoegdheid geldt ook voor de bevoegdheden die door de RDW aan natuurlijke personen zijn verleend.

Het zevende en achtste lid bevatten de in erkenningsregelingen bekende mogelijkheid om in de voornoemde gevallen de erkenning of bevoegdheid te schorsen voor ten hoogste twaalf weken. De schorsingsmogelijkheid is ook gecreëerd voor toepassing voorafgaand aan een intrekking van de basiserkenning omdat niet tijdig een VOG is overgelegd, om een erkenninghouder een herstelmogelijkheid te bieden. Daarnaast is ook voor de gevallen van intrekking overgenomen dat de RDW een wachttijd van ten hoogste 30 maanden kan bepalen voordat een nieuwe aanvraag van een basiserkenning, specifieke erkenning of bevoegdheid kan worden ingediend. Zowel de schorsingstermijn als de wachttijd zijn reeds bestaande instrumenten die door de RDW kunnen worden ingezet (zie bijvoorbeeld de artikelen 61d, vierde en vijfde lid, en 65, derde en vierde lid, van de Wvw 1994).

Artikel 4aui

Dit artikel betreft een gebruikelijke verbodsbepaling: men mag zich niet voordoen als erkenninghouder of bevoegde persoon als men dat niet is. Dit artikel vervangt dus de huidige verboden in de artikelen 61e, 66, 66e, 70g, 89, 96, 104 en 106b. Overtreding wordt gestraft met een geldboete van de derde categorie (artikel 177, derde lid, van de Wvw 1994).



Onderdeel D (wijziging artikel 4av, eerste lid)

Dit betreft een technische wijziging in verband met de nieuwe voorgestelde grondslag voor de aanwijzing van keuringsinstellingen en erkende onderzoeksgerechtigden en instellingen.

Onderdeel E (wijziging artikel 37, derde lid)

De eerste zin van artikel 37, derde lid, van de Wvw 1994 moet worden aangepast wegens de verwijzing naar de houder van een erkenning bedrijfsvoorraad. In plaats van enkel een technische wijziging door aanpassing van de verwijzing is ervoor gekozen het artikel te vereenvoudigen. Daarnaast zal op grond van de nieuwe eerste zin bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald om welke motorrijtuigen en aanhangwagens het gaat, namelijk in de algemene maatregel van bestuur waarin de regels worden gesteld ten aanzien van het handelaarskenteken.

Onderdeel F (wijziging artikel 45a)

Dit betreft een redactionele verbetering in verband met de modernisering van de tenaamstelling per 1 januari 2014 en daarmee samenhangend verwijzingen naar erkenninghouders onder het nieuwe erkenningstelsel.

Onderdeel H (wijziging artikel 49)

Dit betreft een redactionele verbetering. Artikel 49 van de Wvw 1994 ziet op de situatie dat inschrijving in het kentekenregister gevraagd wordt, van gegevens in het kentekenregister kan dan nog geen sprake zijn.

Onderdeel I (wijzigingen artikel 50)

Artikel 50 betreft het aanvragen van een tenaamstelling. Daarin wordt allereerst voorgesteld de vermelding van de erkenninghouder in te voegen, omdat niet meer hoeft te worden verwezen naar de afzonderlijke erkenningsregelingen. In het eerste lid gaat het om de artikelen 61a, eerste lid, en 62, eerste lid, van de Wvw 1994, die betrekking hebben op de erkenning tenaamstelling en de erkenning bedrijfsvoorraad. Nu kan worden volstaan met de verwijzing naar de erkenninghouder die gerechtigd is tot tenaamstelling.

Dit artikel is tevens inhoudelijk gewijzigd. Persoonlijk verschijnen bij een erkenninghouder bedrijfsvoorraad is niet meer mogelijk of nodig. Voor de tenaamstelling kan men enkel terecht bij een erkenninghouder tenaamstelling of een daartoe aangewezen vestiging van de RDW. Voor het te naam stellen voor derden heeft een erkenninghouder bedrijfsvoorraad in het nieuwe stelsel ook een erkenning tenaamstelling (Tenaamstellen 2) nodig. Omdat die erkenning nodig is, is het huidige onderdeel a van het eerste lid van artikel 50 niet meer relevant. In plaats daarvan is de uitzondering voor het persoonlijk verschijnen bij tenaamstelling uit artikel 62, vijfde lid, overgenomen: een erkenninghouder bedrijfsvoorraad hoeft voor het opnemen van voertuigen in de eigen bedrijfsvoorraad niet persoonlijk te verschijnen.

In het derde lid (nieuw) is een verduidelijking voorgesteld in die zin dat de daarin omschreven verplichting om persoonlijk te verschijnen alleen geldt als dat op grond van het eerste lid verplicht zou zijn. De uitzonderingen als bedoeld in het eerste lid, onderdelen b en c, kunnen dus ook gelden ten aanzien van rechtspersonen.

Onderdelen J en DD (wijziging artikelen 61 en 176)

In artikel 61 heeft de onderverdeling in onderdelen, waarbij alleen onderdeel c is ingevuld, geen functie. Van de gelegenheid wordt gebruikgemaakt dit te herstellen.

Onderdelen K, V, X en Z (vervallen paragrafen 4c, 5 en 5a van hoofdstuk IV en paragrafen 6a, 8 en 9a van hoofdstuk V)

De genoemde paragrafen kunnen geheel vervallen, omdat de desbetreffende erkenningsregelingen worden bestreken door het voorgestelde hoofdstuk IBA. Voor zover in deze paragrafen specifieke regels over erkenningen zijn opgenomen, hebben deze een andere plaats gekregen in de Wvw 1994 of worden ze opgenomen in de lagere regelgeving op basis van dit wetsvoorstel.

Onderdelen L tot en met P (vervallen artikelen 70a en 70d tot en met 70g en wijziging artikelen 70b, 70c, 70i en 70j)

Paragraaf 7 van hoofdstuk IV van de Wvw 1994 bevat de erkenningsregelingen voor kentekenplaatfabrikanten, lamineerders en foliefabrikanten. Deze erkenningsregelingen kunnen grotendeels vervallen.

Er zijn echter bepalingen die vanwege hun aard in de Wvw 1994 moeten blijven staan, te weten de artikelen 70b, eerste en zesde lid, 70c, tweede lid, en 70h tot en met 70j.

In de artikelen 70b en 70c zijn regels gesteld over de registratie van gegevens van kentekenplaten. Die gegevens worden (in de meeste gevallen) geregistreerd door erkenninghouders in een door de RDW beheerd register. De artikel 70b en 70c worden samengevoegd, daar er geen sprake meer is van aparte registraties door de erkenninghouders en de RDW. De erkenninghouders registreren de gegevens direct bij de RDW. Voorgesteld wordt de nadere regels over de inrichting en beheer van het register bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen (en niet meer bij ministeriële regeling).

Tevens bevat artikel 70i de verplichting voor eigenaren en houders van motorrijtuigen of aanhangwagens om de kentekenplaten in te leveren bij de overdracht of beëindiging van de tenaamstelling van een motorrijtuig of aanhangwagen. Daaraan is toegevoegd de inleverplicht bij de vervanging van kentekenplaten vanwege beschadiging, het gaan gebruiken van een voertuig als taxi of juist daarmee stoppen, en het wijzigen van de maximumconstructie van een bromfiets, waardoor het gaat kwalificeren als snorfiets¹⁵ of juist niet meer.

In artikel 70j is de verplichting tot registratie van (de vernietiging van) ingeleverde kentekenplaten vervallen, omdat dit in de praktijk niet nodig was en niet werd gedaan.

In de genoemde artikelen worden technische wijzigingen doorgevoerd om de verplichtingen in stand te laten voor zover ze betrekking hebben op de RDW of de eigenaren of houders van motorrijtuigen of aanhangwagens en om daarbij waar nodig te verwijzen naar de desbetreffende specifieke erkenningen. De verplichtingen ten aanzien van de erkenninghouders zullen worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling waarin de specifieke erkenningen worden uitgewerkt.

Onderdelen R tot en met U (wijziging opschrift paragraaf 5 van hoofdstuk V, wijziging artikel 86 en vervallen artikelen 83 tot en met 85a en 86a tot en met 89)

Nu ziet paragraaf 5 van hoofdstuk V van de Wvw 1994 op zowel de erkenning APK van bedrijven als de bevoegdheid tot keuren van individuele personen. Met het algemene hoofdstuk IBA zal de erkenning en bevoegdheidsverlening elders worden geregeld. De artikelen met betrekking tot de erkenning en de bevoegdheidsverlening kunnen daarmee vervallen in paragraaf 5 van hoofdstuk V. Daarmee zou paragraaf 5 alleen nog bestaan uit artikel 86, dat gaat over de kwaliteitscontrole op de APK. Dat wordt tot uitdrukking gebracht in het voorstel voor het gewijzigde opschrift van de paragraaf. In artikel 86, eerste lid, wordt voorgesteld de vaste omvang van de steekproef van drie op de honderd voertuigen los te laten en te vervangen door een bij of krachtens ministeriële regeling te bepalen omvang (op grond van het voorgestelde gewijzigde vijfde lid). Zie ook paragraaf 3.3.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdelen W en Y (wijziging artikelen 99 en 106)

Als gevolg van het vervallen van de huidige paragrafen 8 en 9a van hoofdstuk V van de Wvw 1994 zijn toevoegingen aan de artikelen 99 en 106 van de Wvw 1994 nodig. Het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 99 zorgt ervoor dat een gewijzigd voertuig ook is toegelaten tot het verkeer op de weg als de wijziging is goedgekeurd door een houder van een erkenning wijziging goedkeuring en daarvoor een goedkeuring is verkregen van de RDW. Het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 106 bepaalt dat ook een keuring door een houder van een erkenning keuring van schadevoertuigen voldoende kan zijn voor een goedkeuring door de RDW van een schadevoertuig om de tenaamstelling te laten herleven of het kentekenbewijs geldig te verklaren of terug te geven.

Onderdeel AA (wijziging artikel 163)

In artikel 163 wordt nog gesproken van de Minister van Veiligheid en Justitie. Dit zal worden gewijzigd in de nu geldende aanduiding van de betreffende bewindspersoon, de Minister van Justitie en Veiligheid.

Onderdeel BB (wijziging artikel 169a)

Artikel 169a betreft de toekenning aan de RDW van de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang voor bepaalde overtredingen. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 3.3.3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel CC (nieuw artikel 174d)

Ten behoeve van de handhaving wordt de mogelijkheid gecreëerd om bestuurlijke boetes op te leggen

¹⁵ Waarvan de maximumconstructiesnelheid niet meer mag bedragen dan 25 km per uur.



voor diverse overtredingen ten aanzien van de erkenningsregels en de verplichting om mee te werken met het toezicht ingevolge artikel 5:20, eerste lid, van de Awb. Er is aangesloten bij de systematiek van bestuurlijke boetes die is geïntroduceerd voor de handhaving van de regels over goedkeuring van voertuigen, systemen, onderdelen, technische eenheden, uitrustingsstukken en voorzieningen ter bescherming van weggebruikers en passagiers en de aanwijzing van bijzondere bromfietsen. Zie ook paragraaf 3.3.3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Wat betreft de boetehoogte is gekozen voor een maximum overeenkomstig de vijfde categorie uit artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dit is vastgesteld overeenkomstig artikel 5:46 van de Awb en sluit aan bij wat betreft de zwaarte vergelijkbare overtredingen in de Wv 1994 (artikelen 174a, eerste lid, 174b, derde lid, en 174c, vierde lid) en andere wetten (bijvoorbeeld artikel 35c van de Wet op de kansspelen).

Net als bij andere verleningen van de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes is bepaald dat bestuurlijke boetes kunnen worden verhoogd als binnen een korte termijn voor een tweede keer eenzelfde overtreding wordt begaan.

Onderdeel FF (nieuw artikel 186d)

Dit artikel bevat overgangsrecht voor de huidige erkenninghouders. Op grond van het eerste lid krijgen zij van rechtswege een basiserkenning, waaronder de specifieke erkenningen kunnen 'hangen'. Voor het laten voortbestaan van de reeds verleende (specifieke) erkenningen is in het tweede lid een specifieke overgangsbepaling opgenomen. Daarmee wordt ook voorgesteld de bevoegdheden onder de huidige erkenning bedrijfsvoorraad om te zetten in afzonderlijke erkenningen voor specifieke handelingen. Hetzelfde is in het vijfde lid geregeld voor de APK-keuringsbevoegdheid.

Het derde en vierde lid beschrijven het zogenoemde ingroeiscenario voor de aanlevering van de VOG door huidige erkenninghouders. De exacte data waarop uiterlijk een VOG moet worden ingediend, worden bij ministeriële regeling vastgesteld. Zie hierover paragraaf 8.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel II

Dit wetsvoorstel zal in werking treden bij koninklijk besluit, mogelijk gefaseerd. Zie paragraaf 8.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,