

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:2910

Datum uitspraak

20 mei 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 22 maart 2023 heeft de RDW de aanvraag van [appellante] voor afgifte van een Nederlands rijbewijs afgewezen. Op 26 december 2008 is aan [appellante] een Oekraïens rijbewijs afgegeven. Vanaf 14 maart 2018 woont zij samen met haar Nederlandse echtgenoot in Nederland. Op 13 februari 2023 heeft zij een aanvraag ingediend voor de omwisseling van haar Oekraïense rijbewijs voor een Nederlands rijbewijs. De rechtbank heeft geoordeeld dat de RDW zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat [appellante] niet aanmerking komt voor omwisseling van haar Oekraïense rijbewijs voor een Nederlands rijbewijs. Daarbij heeft de rechtbank overwogen dat [appellante] geen rijexamen in Nederland heeft gedaan, aan haar niet eerder een Nederlands rijbewijs is afgegeven, haar Oekraïense rijbewijs op grond van artikel 46 van het Reglement niet is aangemerkt als gelijkwaardig aan EU-rijbewijzen en zij op grond van die bepaling ook niet valt onder de ‘algemeen belang’-situatie voor kennismigranten.

Volledige tekst

202404161/1/A2.

Datum uitspraak: 20 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend in [woonplaats],
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden–Nederland van 28 mei 2024 in zaak nr. 23/4399
in het geding tussen:

[appellante]

en

de Dienst Wegverkeer (hierna: de RDW).

Procesverloop

Bij besluit van 22 maart 2023 heeft de RDW de aanvraag van [appellante] voor afgifte van een Nederlands rijbewijs afgewezen.

Bij besluit van 2 augustus 2023 heeft de RDW het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 mei 2024 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De RDW heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De RDW heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 12 juni 2025, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de RDW, vertegenwoordigd door mr. J. Choufoer en mr. F. Schuring, zijn verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. Het kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

2. Op 26 december 2008 is aan [appellante] een Oekraïens rijbewijs afgegeven. Vanaf 14 maart 2018 woont zij samen met haar Nederlandse echtgenoot in Nederland. Op 13 februari 2023 heeft zij een aanvraag ingediend voor de omwisseling van haar Oekraïense rijbewijs voor een Nederlands rijbewijs.

Besluitvorming

3. Bij besluit van 22 maart 2023 heeft de RDW de aanvraag van [appellante] afgewezen, omdat zij of haar echtgenoot niet (meer) onder de zogenoemde 30% (belasting)regeling vallen.

4. Bij besluit van 2 augustus 2023 heeft de RDW het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 22 maart 2023 gehandhaafd onder aanvulling van de motivering. De RDW heeft zich op het standpunt gesteld dat een Oekraïens rijbewijs, op grond van artikel 46 van het Reglement rijbewijzen (het Reglement) en de Regeling omwisseling niet-Nederlandse rijbewijzen (de Regeling), in beginsel niet in aanmerking komt voor omwisseling met een Nederlands rijbewijs.

Verder heeft de RDW zich op het standpunt gesteld dat de in artikel 2 van de Regeling opgenomen uitzondering, waarbij een kennismigrant een buitenlands rijbewijs kan omruilen voor een Nederlands rijbewijs, niet van toepassing is op [appellante]. Hiervoor is namelijk

noodzakelijk dat de Belastingdienst een zogenaamde 'bewijsregel' heeft afgegeven, die inhoudt dat de kennismigrant beschikt over een specifieke deskundigheid die niet of schaars aanwezig is op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Voor zover [appellante] in bezwaar heeft gesteld dat deze regeling niets te maken heeft met verkeersveiligheid, heeft de RDW zich op het standpunt gesteld dat de dienst niet de bevoegdheid heeft om van deze regelgeving af te wijken.

De RDW heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat [appellante] ook niet onder Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (Richtlijn) valt op grond waarvan vluchtelingen uit Oekraïne tijdelijk hun Oekraïense rijbewijs kunnen omwisselen voor een Nederlands rijbewijs. Zij is namelijk vóór 26 november 2021 uit Oekraïne gereisd. Daarom is ook deze uitzondering niet op haar van toepassing.

Verder heeft de RDW zich op het standpunt gesteld dat het beroep op het gelijkheidsbeginsel ten opzichte van mensen die onder de 30%-regeling vallen niet kan slagen, omdat [appellante] niet valt onder de Regeling en de Richtlijn. De door haar genoemde gevallen zijn niet gelijk aan haar situatie. Dat deze uitzonderingssituaties niet zijn gebaseerd op de verkeersveiligheid, en dat [appellante] onder dezelfde omstandigheden en in hetzelfde land haar rijbewijs heeft gehaald, doet hier niet aan af, aldus de RDW.

Tot slot heeft de RDW zich op het standpunt gesteld dat de nadelige gevolgen voor [appellante], namelijk het niet kunnen omwisselen van het rijbewijs en de mogelijke kosten en tijdsinvestering in verband met het halen van een rijbewijs in Nederland, niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit van 22 maart 2023 te dienen doelen. De RDW heeft zich in dat kader op het standpunt gesteld dat het voor [appellante] niet onmogelijk is om in Nederland haar rijexamen te behalen.

Uitspraak van de rechtbank

5. De rechtbank heeft geoordeeld dat de RDW zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat [appellante] niet aanmerking komt voor omwisseling van haar Oekraïense rijbewijs voor een Nederlands rijbewijs. Daarbij heeft de rechtbank overwogen dat [appellante] geen rijexamen in Nederland heeft gedaan, aan haar niet eerder een Nederlands rijbewijs is afgegeven, haar Oekraïense rijbewijs op grond van artikel 46 van het Reglement niet is aangemerkt als gelijkwaardig aan EU-rijbewijzen en zij op grond van die bepaling ook niet valt onder de 'algemeen belang'-situatie voor kennismigranten.

Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat aan [appellante] ook geen rijbewijs hoefde te worden afgegeven op grond van het gelijkheidsbeginsel. In dit verband heeft de rechtbank overwogen dat de situatie van [appellante] gelijk is aan die van kennismigranten, omdat zij in beide situaties beschikken over een rijbewijs dat niet aan de gelijkwaardigheidseis voldoet, en [appellante] dus ongelijk wordt behandeld ten opzichte van de kennismigranten. De rechtbank heeft verder overwogen dat het economisch belang dat ten grondslag ligt aan artikel 2 van de Regeling onvoldoende draagkrachtig is om het omwisselen van niet gelijkwaardige rijbewijzen voor Nederlandse rijbewijzen aan kennismigranten gerechtvaardigd te achten, omdat artikel 111 van de WvW als doel heeft om de verkeersveiligheid te waarborgen en daarom de voorwaarde voor het verstrekken van een rijbewijs kent dat is gebleken dat de aanvrager beschikt over een voldoende mate van rijvaardigheid en geschiktheid. De rechtbank heeft daaruit geconcludeerd dat sprake is van ongerechtvaardigd

onderscheid. Desalniettemin heeft de rechtbank geoordeeld dat [appellante] haar Oekraïense rijbewijs niet kan omwisselen voor een Nederlands rijbewijs, omdat dat in strijd zou zijn met artikel 111 van de Wvw, artikel 46 van het Reglement en artikel 1 van de Regeling en het belang dat artikel 111 van de Wvw beoogt te beschermen, namelijk de verkeersveiligheid. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de omstandigheid dat vluchtelingen uit Oekraïne die vallen onder de Richtlijn en de Verordening (EU) 2022/1280 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2022 tot vaststelling van specifieke en tijdelijke maatregelen, naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne, met betrekking tot door Oekraïne overeenkomstig zijn wetgeving afgegeven bestuurdersdocumenten (Verordening) tijdelijk in Nederland gebruik mogen maken van hun Oekraïense rijbewijs, niet betekent dat er aan [appellante] een rijbewijs afgegeven moet worden. Het omwisselen van een Oekraïens rijbewijs is wat anders dan het tijdelijk gebruik mogen maken van een dergelijk rijbewijs, aldus de rechtbank. Van ongelijke behandeling is dan ook geen sprake.

Tot slot heeft de rechtbank geoordeeld dat het overschrijden van de beslistermijn in de bezwaarprocedure op grond van artikel 111 van de Wvw niet kan leiden tot afgifte van een Nederlands rijbewijs.

Hoger beroep

6. [appellante] is het niet eens met de uitspraak van de rechtbank. Zij betoogt in de kern, zoals zij verder op zitting heeft toegelicht, dat de weigering voor de omwisseling van haar Oekraïense rijbewijs voor een Nederlands rijbewijs in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. De rechtbank heeft weliswaar onderkend dat zij ongelijk wordt behandeld ten opzichte van kennismigranten, maar heeft dat onderscheid niet opgeheven door de RDW te verplichten haar alsnog een Nederlands rijbewijs te verstrekken. Verder voert zij aan dat Oekraïners waarop de Regeling van toepassing is of onder de Richtlijn wel het recht hebben om met hun Oekraïense rijbewijs in Nederland te rijden, terwijl zij onder dezelfde voorwaarden haar Oekraïense rijbewijs heeft behaald en zij dat niet mag. Ook om die reden voelt zij zich ongelijk behandeld. Het omwisselen van buitenlandse rijbewijzen dient te gebeuren op basis van rijvaardigheid, geschiktheid en veiligheid op de weg en niet om de Nederlandse economie te stimuleren, aldus [appellante]. Verder voert [appellante] aan dat het overschrijden van de beslistermijn in de bezwaarprocedure gevolgen dient te hebben.

Beoordeling van het hoger beroep

6.1. De vraag waarvoor de Afdeling zich gesteld ziet is of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de RDW zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat [appellante] niet aanmerking komt voor omwisseling van haar Oekraïense rijbewijs voor een Nederlands rijbewijs. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat [appellante] niet aanmerking komt voor omwisseling van haar Oekraïense rijbewijs voor een Nederlands rijbewijs en overweegt daartoe als volgt.

6.2. Niet in geschil is dat [appellante] geen rijexamen in Nederland heeft gedaan, aan haar niet eerder een Nederlands rijbewijs is afgegeven en zij ook niet beschikt over een rijbewijs uit een andere EU-Lidstaat, als bedoeld in artikel 111, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wvw. [appellante] kan dan alleen nog voor omwisseling van een rijbewijs in aanmerking komen als zij valt onder de Regeling.

6.3. Vast staat dat Oekraïne niet één van de in artikel 1 van de Regeling genoemde landen is. Omdat [appellante] een Oekraïens rijbewijs heeft, komt zij niet op deze grond in aanmerking voor omwisseling tegen een Nederlands rijbewijs. Op grond van artikel 2 van de Regeling

bestaat de mogelijkheid om, als aan de in deze bepaling genoemde voorwaarden wordt voldaan, rijbewijzen uit landen die niet in artikel 1 van die Regeling worden genoemd om te wisselen tegen een Nederlands rijbewijs.

6.4. [appellante] voldoet niet aan de voorwaarden van de in artikel 2, eerste lid, van de Regeling genoemde uitzondering. Zij is namelijk geen "ingekomen werknemer" in de zin van artikel 10e, tweede lid, onderdeel b, van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 op wie op grond van zijn specifieke deskundigheid die op de Nederlandse arbeidsmarkt niet of schaars aanwezig is, de in artikel 10ea, eerste lid, van dat besluit bedoelde bewijsregel van toepassing is. Dat is ook niet in geschil. Op die grond kan [appellante] haar rijbewijs dus evenmin omwisselen tegen een Nederlands rijbewijs. De RDW heeft zich daarom terecht op het standpunt gesteld dat [appellante] niet aan de voorwaarden voldoet om in aanmerking te komen voor de uitzondering, zoals neergelegd in artikel 2 van de Regeling.

6.5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 11 januari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV0601](#), brengt de omstandigheid dat op grond van artikel 2 van de Regeling een beperkte uitzondering wordt gemaakt op artikel 1 van de Regeling, niet met zich mee dat in situaties die niet vallen onder artikel 2 van de Regeling ook tot omwisseling van het rijbewijs dient te worden overgegaan.

6.6. De rechtbank heeft geoordeeld dat de situatie van [appellante] gelijk is aan die van kennismigranten, omdat zowel [appellante] als de kennismigranten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Regeling beschikken over een rijbewijs dat niet aan de gelijkwaardigheidseis voldoet. In het midden kan blijven of sprake is van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen zonder dat daarvoor een rechtvaardiging bestaat. Zoals de rechtbank terecht in rechtsoverweging 12 heeft overwogen staat het algemeen belang en het in artikel 111, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wvw neergelegde belang van het waarborgen van de verkeersveiligheid er aan in de weg dat een Nederlands rijbewijs wordt uitgegeven aan iemand die niet aan de daarvoor geldende eisen voldoet. Dat is bij [appellante], zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, het geval.

6.7. [appellante] betoogt dat artikel 2, eerste lid, van de Regeling in strijd is met artikel 111, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wvw, omdat de laatstgenoemde bepaling vereist dat een rijbewijs alleen maar wordt afgegeven aan een aanvrager als deze beschikt over een voldoende mate van rijvaardigheid en geschiktheid, en dus de verkeersveiligheid waarborgt, en artikel 2, eerste lid, van de Regeling alleen is gebaseerd op economische motieven. Zelfs al zou artikel 2, eerste lid, van de Regeling buiten toepassing moeten worden gelaten vanwege strijd met artikel 111, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wvw, dan nog leidt dat er niet toe dat aan [appellante] een Nederlands rijbewijs zou moeten worden verstrekt. Dat zou er alleen maar toe leiden dat (ook) kennismigranten hun rijbewijs niet meer kunnen omwisselen voor een Nederlands rijbewijs. Dit betoog kan dus niet leiden tot het door [appellante] gewenste resultaat zodat zij geen belang heeft bij bespreking hiervan.

6.8. Dat vluchtelingen uit Oekraïne, die vallen onder de Richtlijn en Verordening, tijdelijk in Nederland gebruik mogen maken van hun Oekraïense rijbewijs, betekent tot slot niet dat de RDW een Nederlands rijbewijs aan [appellante] had moeten verstrekken. Het omwisselen van een Oekraïens rijbewijs voor een Nederlands rijbewijs is namelijk, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, wat anders dan het tijdelijk gebruik mogen maken van een Oekraïens rijbewijs in Nederland. De Richtlijn en de Verordening, die van toepassing zijn op vluchtelingen uit Oekraïne, zijn niet van toepassing op [appellante] omdat zij vóór 26 november 2021 uit Oekraïne is gereisd. Deze bieden de RDW daarom niet de bevoegdheid om [appellante] toe te staan om haar Oekraïense rijbewijs, net als Oekraïense vluchtelingen,

tijdelijk te blijven gebruiken. Zij verkeert ook in een heel andere situatie dan de Oekraïense vluchtelingen. Dat [appellante] onder dezelfde voorwaarden als de Oekraïense vluchtelingen haar Oekraïense rijbewijs heeft behaald, maakt dat niet anders.

6.9. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

7. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

Proceskosten

8. De RDW hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, en mr. J.Th. Drop en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Rijsdijk, griffier.

w.g. Daalder
voorzitter

w.g. Rijsdijk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 mei 2026

705-1129

BIJLAGE

Wettelijk kader

Wegenverkeerswet 1994

Artikel 111

1. Een rijbewijs wordt op aanvraag en tegen betaling van het daarvoor vastgestelde tarief, slechts afgegeven aan degene die:

[...]

b. blijktens een overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels door of vanwege de overheid ingesteld onderzoek dan wel blijktens een eerder aan hem afgegeven rijbewijs of een hem door het daartoe bevoegde gezag buiten Nederland afgegeven rijbewijs dat voldoet aan de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde eisen, beschikt over een voldoende mate van rijvaardigheid en geschiktheid [...].

[...].

4. Bij ministeriële regeling worden nadere regels vastgesteld ter uitvoering van het eerste lid, onderdeel b.

[...].

Reglement rijbewijzen

Artikel 46

[...]

5. Het over te leggen rijbewijs en de wijze van verkrijging daarvan dienen bij ministeriële regeling te zijn aangewezen als zijnde ten minste gelijkwaardig aan rijbewijzen en de verkrijging daarvan zoals voorzien in richtlijn nr. 2006/126/EG, van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (PbEU L 403), dan wel dient het over te leggen rijbewijs bij ministeriële regeling te zijn aangewezen als een rijbewijs dat om redenen van algemeen belang voor omwisseling in aanmerking komt.

[...].

Regeling omwisseling niet-Nederlandse Rijbewijzen

Artikel 1

Voor omwisseling tegen een Nederlands rijbewijs komen in aanmerking de door de hierna genoemde landen afgegeven rijbewijzen, voor de daarbij aangegeven categorie of categorieën:

Voor omwisseling tegen een Nederlands rijbewijs komen in aanmerking de door de hierna genoemde landen afgegeven rijbewijzen, voor de daarbij aangegeven categorie of categorieën:

Alberta (provincie): class 5 (personenauto)

Andorra B (personenauto)

Chinees Taipei: B (personenauto)

Gibraltar en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland: alle rijbewijscategorieën, indien de houder:

a. op of na 1 januari 2021 in Nederland is komen te wonen, mits het om te wisselen rijbewijs geen voorlopig rijbewijs ('provisional driving licence') of een learners permit betreft

b. in de periode tussen 1 februari 2020 en 1 januari 2021 in Nederland is komen te wonen, maar niet voor 1 januari 2021 een omwisselingsaanvraag heeft gedaan, mits het om te wisselen rijbewijs geen voorlopig rijbewijs ('provisional driving licence') of een learners permit betreft

c. voor 1 februari 2020 in Nederland is komen te wonen, maar niet voor 1 mei 2021 een omwisselingsaanvraag heeft gedaan, mits het om te wisselen rijbewijs geen voorlopig rijbewijs ('provisional driving licence') of een learners permit betreft

Guernsey: alle rijbewijscategorieën, mits het om te wisselen rijbewijs geen voorlopig rijbewijs ('provisional driving licence') of een learners permit betreft

Israël: B (personenauto)

Japan: IB (non-professional-carrying drivers: private car & motorcycle)

Jersey (Staten van: alle categorieën)

Man (Eiland): alle categorieën

Monaco: alle categorieën

Québec (provincie): classe 5 (véhicule de promenade)

Republiek Korea : 1st class en 2nd class ordinary

Singapore: Class 2 (motorfiets met meer dan 400 cc)

Class 3 (personenauto)

Artikel 2

1. Om redenen van algemeen belang komen voor omwisseling tegen een Nederlands rijbewijs in aanmerking door het daartoe bevoegde gezag buiten Nederland afgegeven rijbewijzen die niet op andere wijze voor omwisseling in aanmerking komen en waarvan de houder ten genoegen van de Dienst Wegverkeer kan aantonen dat hij dan wel een van de personen van het gezin waartoe hij behoort en waarmee hij in Nederland samenwoont, dient te worden aangemerkt als een ingekomen werknemer in de zin van artikel 10e, tweede lid, onderdeel b, van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 ten aanzien van wie op grond van zijn specifieke deskundigheid die op de Nederlandse arbeidsmarkt niet of schaars aanwezig is, de in artikel 10ea, eerste lid, van dat besluit bedoelde bewijsregel van toepassing is.

2. Buiten de gevallen, bedoeld in het eerste lid, kan de Algemeen Directeur van de Dienst Wegverkeer, na overleg met de Minister van Infrastructuur en Milieu, om redenen, aan het algemeen belang ontleend, een door het daartoe bevoegde gezag buiten Nederland afgegeven rijbewijs dat niet op andere wijze voor omwisseling tegen een Nederlands rijbewijs in aanmerking komt, omwisselen tegen een Nederlands rijbewijs.