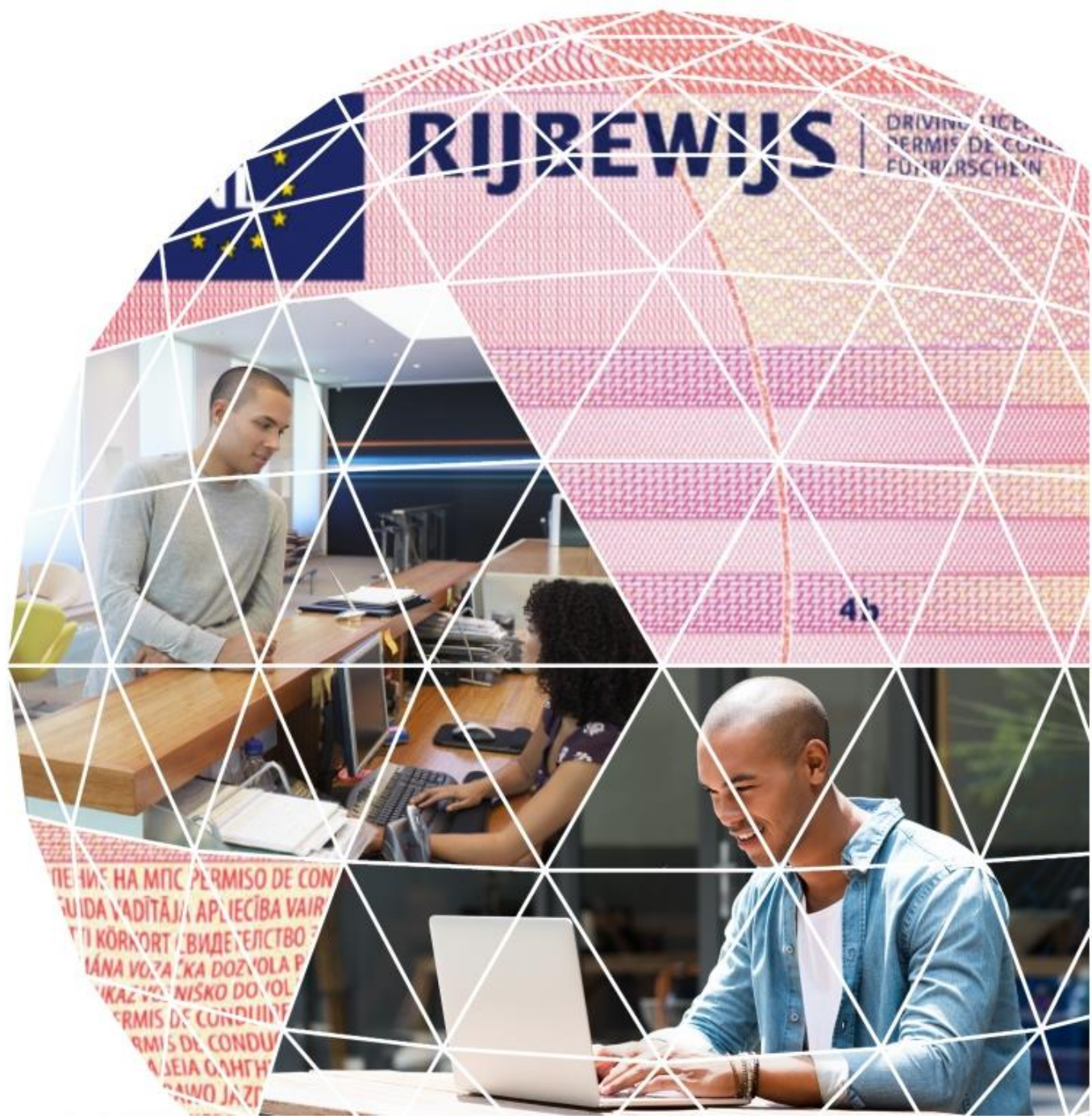


Evaluatie experiment Digitaal Aanvragen Rijbewijzen (DAR)

Is digitaal aanvragen van rijbewijzen eenvoudiger,
gebruiksvriendelijker en fraudebestendiger?

Opdrachtgever: Ministerie van IenW

Rotterdam, 29 mei 2020



Evaluatie experiment Digitaal Aanvragen Rijbewijzen (DAR)

Is digitaal aanvragen van rijbewijzen eenvoudiger,
gebruiksvriendelijker en fraudebestendiger?

Opdrachtgever: Ministerie van IenW

Elvira Meurs
Abco van Langevelde
Frank de Gouw

Rotterdam, 29 mei 2020

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding en doel	10
1.2 Onderzoeksvragen	10
1.3 Leeswijzer	11
2 Uitgangspunten van de evaluatie	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Operationalisering van de doelstellingen van het experiment	12
2.3 Periode van de evaluatie	12
2.4 Gebruikte methoden en respons	12
3 Context en verloop van het experiment	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Betrokkenheid partijen	16
3.3 Belangrijke momenten	16
3.4 Redenen vooraf om mee te doen aan het experiment	18
3.5 Kenmerken van de digitale aanvragen	19
4 Eenvoud	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Aantal handelingen	21
4.3 Duur van het proces	24
4.4 Waardering eenvoud	26
4.5 Conclusie	28
5 Fraudebestendigheid	29
5.1 Inleiding	29
5.2 Kwetsbaarheden in het reguliere proces	29
5.3 Vormgeving van digitale proces	30
5.4 Ervaring van betrokken partijen	37
5.5 Conclusie	38
6 Gebruiksvriendelijkheid	39
6.1 Inleiding	39
6.2 Burgerperspectief	39
6.3 Perspectief gemeenten	47
6.4 Perspectief fotografen	48
6.5 Conclusie	50
7 Beschouwing door de evaluatoren en aanbevelingen	52
7.1 Beschouwing door de evaluatoren	52
7.2 Aanbevelingen voor het vervolg	54

Inhoudsopgave

Bijlage 1 - Gebruikte bronnen	56
Bijlage 2 - Evaluatiekader	57
Bijlage 3 - Verzamelde data ten behoeve van evaluatie (shortlist)	58
Bijlage 4 - Enquête digitaal aanvraagproces	60
Bijlage 5 - Enquête regulier aanvraagproces	62
Bijlage 6 - Enquête onder fotografen	64

Managementsamenvatting

1) Inleiding

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is in 2018 een experiment gestart met het langs elektronische weg aanvragen van rijbewijzen. In 2017 heeft het kabinet de juridische basis (AmvB) hiervoor vastgesteld. *“Het experiment maakt het in de eerste plaats mogelijk om het elektronische aanvraagproces in een beperkte setting te testen, zonder dat dit ten koste gaat van de betrouwbaarheid. Daarbij wordt onderzocht of de elektronische aanvraag inderdaad leidt tot vereenvoudiging van het aanvraagproces, of het elektronische aanvraagproces goed verloopt en of het mogelijk is door middel van de digitalisering de fraudebestendigheid van het aanvraag- en afgifteproces van het rijbewijs te versterken.”*¹

Om te toetsen of het experiment met het digitaal aanvragen van rijbewijzen uiteindelijk ook voldoet aan de verwachte resultaten heeft de afdeling Verkeersveiligheid en Wegvervoer van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat behoefte aan een eindevaluatie van de proef ‘Digitaal Aanvragen Rijbewijzen (DAR)’, waarin tenminste de volgende vragen beantwoord dienen te worden:

1. In welke mate en voor welke aspecten leidt de elektronische aanvraag tot een eenvoudiger, gebruiksvriendelijker en fraudebestendiger aanvraagproces t.o.v. het proces aan de balie?
2. Hoe ervaren de verschillende betrokkenen (min van IenW, RDW, Gemeenten, fotografen, burgers) het elektronische aanvraagproces ten opzichte van het reguliere proces? Hoe verloopt het elektronische aanvraagproces in vergelijking met de eerder beschreven verwachtingen?
3. Op welke wijze versterkt de digitalisering de fraudebestendigheid van het aanvraag- en afgifteproces van het rijbewijs en welke eventuele nieuwe risico's kunnen worden onderscheiden?
4. Wat zijn de effecten van het elektronisch aanvragen op de tijdsinzet die RDW en gemeenten moeten maken bij het verstrekken van digitaal aangevraagde rijbewijzen?

Het doel van de evaluatie van het experiment is een goede vergelijking te maken tussen het reguliere aanvraagproces en het digitale aanvraagproces.

2) Uitgangspunten van de evaluatie

Om de evaluatie uit te voeren zijn de drie doelstellingen zoals besproken in een van de eerste stappen van dit onderzoek gedefinieerd en geoperationaliseerd. In overleg met de stuurgroep zijn de volgende definities vastgesteld:

- **Eenvoudiger:** minder handelingen, of korter durende handelingen voor de betrokken instanties en de tijdsbesteding en waardering van de eenvoud door de burger.
- **Fraudebestendiger:** eerdere en betere opsporing van foutieve aanvragen, vermindering van het aantal rijbewijzen dat in een laat stadium wordt afgewezen en vermindering van het aantal ingenomen rijbewijzen door identiteitsfraude.
- **Gebruiksvriendelijker:** is gedefinieerd als een hogere waardering door de burgers voor het digitale proces ten opzichte van het reguliere aanvraagproces op verschillende aspecten.

Bij de evaluatie wordt gebruik gemaakt van de data die van 1 oktober 2018 tot en met 31 december 2019 door Ecorys en de RDW zijn verzameld. Deze omvat o.a. feitelijke data en antwoorden uit enquêtes onder aanvragers van rijbewijzen en onder fotografen. In aanvulling op de verzamelde data hebben ook interviews plaatsgevonden met belanghebbenden en inhoudelijk experts en wordt

¹ Nota van Toelichting bij AmvB.

gebruik gemaakt van de risicoanalyses voor DAR zoals opgesteld door PWC in opdracht van de RDW in 2016 en 2018.

3) Context en verloop van het experiment

Het ministerie van IenW, 29 gemeenten en de RDW hebben zich verbonden aan het experiment. In eerste instantie waren slechts 15 gemeenten bij het experiment betrokken. Eind 2018 zijn de eerste gemeenten van start gegaan, halverwege 2019 hebben 14 extra gemeenten zich aan het experiment verbonden. Het experiment is ontwikkeld in nauwe samenspraak met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) en later ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze organisaties vertegenwoordigden de gemeenten bij de ontwikkeling van het experiment. Voor de erkenning van fotografen wordt gebruik gemaakt van het netwerk van PhoCS en van het netwerk fotocabines door Prontophot. Tot slot is ook het ministerie van BZK (waaronder de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens) een belangrijke partij voor de evaluatie van het digitaal aanvragen van rijbewijzen, gezien het leveren van paspoorten en identiteitsdocumenten tot hun takenpakket behoort.

Naast verschillende startmomenten hebben gedurende de doorlooptijd van het experiment verschillende veranderingen plaatsgevonden. Zo werd het gedurende de looptijd mogelijk gemaakt dat digitale pasfoto's in pasfotocabines op verschillende locaties werden gemaakt. Daarnaast heeft de DigiD-app een doorontwikkeling doorgemaakt en is het daardoor mogelijk gemaakt dat ook Apple-gebruikers digitaal een rijbewijsaanvraag konden doen. Tot slot heeft de RDW de website gedurende de looptijd taakkundig aangepast om het aanvraagproces te verduidelijken.

In de periode van oktober 2018 tot en met december 2019 zijn in totaal 13.485 rijbewijzen digitaal aangevraagd. In de periode van oktober 2018 tot en met december 2019 zijn in totaal 294.597 rijbewijzen verlengd in de deelnemende gemeenten (gedurende de periode van deelname van deze gemeenten). Dat betekent dat in totaal 4,5% van de rijbewijsverlengingen digitaal zijn aangevraagd. Het aandeel digitaal aangevraagde rijbewijzen per maand is in de loop der maanden toegenomen, van 1,2% tot 10,3%.

4) Eenvoud

Het eerste aspect waarop het experiment digitaal aanvragen van het rijbewijs wordt beoordeeld is de eenvoud. De conclusies van dit hoofdstuk zijn:

- Voor de **burgers** blijft het aantal stappen min of meer gelijk. Het aanvragen bij het loket wordt in het digitale proces vervangen door dezelfde stappen, maar dan online. Verschil is wel dat de burgers bij het digitale proces altijd naar een fotograaf moeten, ook als zij al een recente pasfoto hebben. De duur van deze stappen is echter verschillend. Ondanks dat er geen tijdsmeting bij de burgers heeft plaatsgevonden, kan wel worden geconcludeerd dat het online aanvragen sneller is dan het aanvragen bij de gemeentebalie inclusief reistijd. Daarnaast worden eventuele parkeerkosten verminderd. Feitelijk gezien is het digitaal aanvragen voor burgers dus eenvoudiger dan het reguliere proces. Uit de enquête blijkt echter dat burgers dit (nog) niet altijd zo ervaren. Gemiddeld wordt het reguliere proces als eenvoudiger ervaren dan het digitaal aanvragen.
- Voor de **gemeenten** is het digitaal aanvragen van rijbewijzen eenvoudiger. Dit proces bevat een aantal handelingen minder voor de gemeenten. De overige handelingen blijven hetzelfde, waardoor het proces als geheel eenvoudiger wordt.
- Voor de **fotografen** neemt het aantal handelingen en de tijdsbesteding door het digitaal aanvragen van rijbewijzen toe. Een aantal hiervan is eenmalig (zoals het aanvragen van een erkenning), een aantal structureel (zoals het gesprek met toezichthouders halfjaarlijks). Bij de reguliere handeling van het maken van de pasfoto's komt er een aantal verplichte handelingen bij, zoals het opvragen van gegevens en het opsturen van de foto's en de gegevens naar de

RDW. Voor de fotografen is het proces wat arbeidsintensiever geworden en is de tijdsbesteding toegenomen.

- Voor de RDW leidt het digitaal aanvragen eveneens tot meer handelingen. Deze extra handelingen zijn voor wat betreft het aanvraagdeel grotendeels geautomatiseerd. Het toezicht vereist extra (periodieke) bedrijfsbezoeken.

5) Fraudebestendigheid

Het online aanvragen van het rijbewijs is ten aanzien van fraudebestendigheid doeltreffend wanneer sprake is van: *“eerdere en betere opsporing van foutieve aanvragen, vermindering van het aantal rijbewijzen dat in een laat stadium wordt afgewezen en vermindering van het aantal ingenomen rijbewijzen door identiteitsfraude”*.

In de inrichting van het digitale proces hebben preventie en detectie een belangrijke plaats gekregen om het aanvraag en afgifteproces te versterken. De volgende beheersingsmaatregelen zijn hierbij van toepassing:

- De aanvragen zijn beperkt tot het aanvragen van een categorie-uitbreiding, verlenging en/of her-afgifte na ongeldigverklaring van een Nederlands rijbewijs, omdat de burger dan bekend is en al eerder de identiteit van de burger is gecontroleerd.
- Het inloggen met DigiD-substantieel om digitale verificatie uit te voeren en risico's met betrekking tot privacy gevoelige informatie te mitigeren (paragraaf 5.3.1).
- De inzet van erkende fotografen voor het maken van de foto's en het doorsturen van de foto met handtekening naar de RDW en toezicht en controle hierop (paragraaf 5.3.2).
- De uitvoering van een controle van de geleverde foto met de al bekende foto in het rijbewijsregister. Daarnaast worden de aangeleverde foto's ook handmatig gecontroleerd (paragraaf 5.3.3).
- Daarna vindt er een laatste identiteitsverificatie aan de balie door een ambtenaar plaats (paragraaf 5.3.4).

Gedurende de opstart en de implementatie van DAR heeft meermaals evaluatie en monitoring van de fraudebestendigheid plaatsgevonden. Voorafgaand aan de pilot is door PWC een risicoanalyse uitgevoerd. De RDW heeft de (meeste) aanbevelingen uit de risicoanalyses doorgevoerd en voldoet hiermee aan de vooraf gestelde veiligheidseisen. Ter monitoring van de veiligheid laat de RDW op regelmatige basis pentests uitvoeren. Door opvolgen van aanbevelingen zijn herkende kwetsbaarheden gemitigeerd of kunnen deze bij verdere uitrol gemitigeerd worden.

De evaluatoren zijn van mening dat het digitale aanvraagproces fraudebestendiger is op bepaalde onderdelen (inzet van erkende fotografen en uitvoering van controle met fotovergelijkingsoftware) dan het reguliere aanvraagproces. Hierdoor worden fouten eerder en beter in het proces opgespoord. Gemeenten geven aan dat zij niet het gevoel hebben dat het digitale proces fraudegevoeliger is dan het reguliere proces en zij hebben geen signalen dat er meer rijbewijzen bij afgifte moeten worden geweigerd. In de evaluatieperiode zijn er ook geen signalen geweest dat er digitaal aangevraagde rijbewijzen gebruikt zijn voor identiteitsfraude. Tegelijkertijd kan op basis van deze informatie nog niet worden vastgesteld of het proces nu daadwerkelijk zorgt voor een fraudebestendiger proces ten opzichte van het reguliere proces. Er zijn zaken die nu fraudebestendiger zijn, aan de andere kant wordt door enkele betrokkenen ook aangegeven dat er nieuwe kwetsbaarheden zijn ontstaan. Het gaat hierbij met name om de verandering van de identiteitsverificatie (van de balie naar DigiD-substantieel). Het is zaak deze risico's te blijven monitoren en hierover te communiceren. Wanneer de risico's onvoldoende gemitigeerd blijken zullen hiertoe aanvullende maatregelen getroffen moeten worden. Daarnaast zal ook nagedacht moeten worden over veiligheidsmaatregelen bij verdere uitrol. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over de informatie die de

fotograaf ter beschikking krijgt, opschaling naar DigiD-hoog en verder nadenken over systemen om fotomorphing te herkennen (dit laatste geldt overigens ook voor het reguliere proces).

6) Gebruiksvriendelijkheid

Het derde aspect waarop het proces om digitaal een rijbewijs aan te vragen wordt beoordeeld is de gebruiksvriendelijkheid. De belangrijkste conclusies in dit hoofdstuk zijn:

- Respondenten reageren overwegend positief op zowel het reguliere proces als het digitale proces. In het digitale proces wordt met name de snelheid en de flexibiliteit als positief ervaren. De aanvraag zelf kost minder tijd en kan overal en op elk tijdstip worden gedaan. Ook de gesproken gemeenten ervaren dat de klanttevredenheid over het digitale proces hoog ligt.
- Vooralsnog kan niet per definitie worden vastgesteld dat het online aanvragen gebruiksvriendelijker wordt ervaren dan een reguliere aanvraag. De waardering van de gebruiksvriendelijkheid van een reguliere aanvraag ligt namelijk iets hoger, waar het gemiddelde rapportcijfer voor het algehele proces juist voor de online aanvraag wat hoger ligt.
- Het verschil in waardering lijkt vooralsnog te zitten in het digitaal vaardig zijn van de aanvrager. Diverse respondenten geven aan het online aanvragen ingewikkeld te vinden, evenals het inloggen met DigiD. De toegang tot DigiD is een eenmalige gebeurtenis, die daarna een volgende digitale aanvraag of gebruik van andere (overheids)diensten vergemakkelijkt. Respondenten die moeite hebben gehad met het inloggen met DigiD beoordelen het algehele online proces ook beduidend lager. Daarnaast is het bepaalde respondenten helemaal niet gelukt de online aanvraag te doen door onder andere het ontbreken van de NFC-functie op de mobiele telefoons van Apple. Dit laatste is in het laatste kwartaal van het experiment opgelost, waardoor nu iedereen gebruik kan maken van de NFC-functie.

7) Beschouwing door de evaluatoren

In hoofdstuk 7 geven de evaluatoren een beschouwing op de resultaten. De belangrijkste onderdelen hiervan zijn:

Opstart van het experiment

- **Opstart van het experiment verliep moeizamer dan verwacht:** Gezien de roep om digitalisering van de overheid leek duidelijk dat ingezet moest worden op het mogelijk maken van het digitaal aanvragen van rijbewijzen. Hierbij bleek gedurende de opstart van het experiment dat onvoldoende in de overweging was meegenomen dat rijbewijzen in Nederland gelden als identificatiedocument. Voor de uitvoering van het experiment was daarom een onvoorziene wetswijziging noodzakelijk. Ondanks de opbouw van de proef door middel van 'security by design' heeft de communicatie over de getroffen maatregelen tijd gekost. De opstart van het experiment heeft vanwege de discussies omtrent fraudebestendigheid uiteindelijk ongeveer een jaar vertraging opgelopen.
- **Vertraging zorgde voor uitdagingen omtrent betrokkenheid:** Door enkele gemeenten werd aangegeven dat deze vertraging gezorgd heeft voor extra uitdagingen om de bestuurders ook enthousiast te houden voor het experiment. Datzelfde geldt ook voor fotografen die bij de opstart van het experiment betrokken waren.

Waardering van het experiment

- **Digitaal aanvragen van rijbewijzen wordt gewaardeerd:** Het experiment van het digitaal aanvragen van rijbewijzen wordt gewaardeerd door de gebruikers: burgers, fotografen, gemeenten en de RDW. Degenen die digitaal een aanvraag hebben ingediend en hierbij ook succesvol waren, geven ook een hoger waarderingcijfer dan degenen die het rijbewijs aan de balie hebben aangevraagd. Voor een proces dat in de kinderschoenen staat, en voortdurend veranderingen heeft doorgemaakt, kan dit uitzonderlijk goed genoemd worden.

- **De meeste gemeenten zijn tevreden:** De gesproken gemeenten zijn tevreden over het verloop van de proef. Zo zien gemeenten een significante stijging van het aantal rijbewijzen dat digitaal is aangevraagd. Gemeenten zien daarnaast dat de eigen verwachtingen van de proef ook grotendeels zijn behaald. Daarnaast wordt aangegeven dat het positief is dat een dergelijke proef überhaupt succesvol is uitgerold. Gemeenten merken dat het digitaal aanvragen echt werkt en dat men trots mag zijn op wat er tot nog toe bereikt is.
- **Ook fotografen zijn positief:** De gesproken fotografen geven aan tevreden te zijn over het verloop van de proef en merken ook dat de burgers erg positief staan tegenover het proces. Zij zijn daarnaast van mening dat de meeste verwachtingen die zij hadden ook zijn uitgekomen.
- **Ten opzichte van het reguliere proces zijn er kwetsbaarheden gemitigeerd:** In de evaluatie is de fraudebestendigheid van het reguliere proces vergeleken met het digitale proces. Hieruit bleek dat er in het digitale proces kwetsbaarheden zijn weggenomen ten opzichte van het reguliere proces. Door enkele betrokkenen wordt aangegeven dat er nieuwe kwetsbaarheden zijn ontstaan. Er is een procedure opgesteld die kwetsbaarheden zoveel mogelijk mitigeert. Daarnaast worden audits en pentesten uitgevoerd die de veiligheid monitoren. De evaluatoren achten het dan ook aannemelijk dat het digitale aanvraagproces fraudebestendiger is dan het reguliere aanvraagproces.

Vooruitblik

- Veel gemeenten vragen om een duurzame voortzetting en verdere uitrol: De gemeenten die hebben deelgenomen aan de proef geven over het algemeen aan dat zij tevreden zijn over het proces en dat zij ook merken dat de gebruikers er tevreden over zijn. Zij zien graag dat het experiment verder uitgerold kan worden.
- **Tegelijkertijd moet er ook oog blijven voor de fraudebestendigheid:** Er zijn ook in het digitale proces kwetsbaarheden te detecteren. Er moet blijvende aandacht zijn om deze kwetsbaarheden te verminderen en te mitigeren. Een belangrijke ontwikkeling hierbij is het normenkader dat door het ministerie van IenW en het ministerie van BZK wordt opgesteld. Voor een definitief besluit over de uitrol is het belangrijk het proces hierop te blijven toetsen.
- **Externe ontwikkelingen identificatiedocumenten zijn van invloed:** Op dit moment is BZK ook bezig met een proef om live enrollment mogelijk te maken. Hiermee kan het proces voor het aanvragen van identiteitsdocumenten worden gestroomlijnd. De verwachting is dat dit niet op korte termijn ingevoerd zal worden. Voor de korte termijn lijkt het dus geen reden om DAR niet door te zetten. Het verdient echter aanbeveling om het proces bij voortzetting zo vorm te geven dat de processen gestroomlijnd kunnen worden. De RDW geeft aan te willen denken over mogelijkheden voor aansluiting op live enrollment wanneer hierover meer duidelijkheid bestaat.
- **Fraudebestendigheid kan wellicht verbeteren in de toekomst:** Enkele geïnterviewden geven aan dat met de introductie van live enrollment wellicht verbeterlagen doorgevoerd kunnen worden in de fraudebestendigheid bij het digitaal aanvragen van rijbewijzen. Als belangrijkste reden hiervoor wordt genoemd dat de identiteitsverificatie weer onder controle van de gemeente plaatsvindt. Dit is zoals hierboven al benoemd voor nu nog niet aan de orde. We willen dit echter wel benoemen, omdat in veel gesprekken vergeleken wordt met een wenselijke situatie en niet met de huidige situatie.
- **Verandering van taken zal ook moeten zorgen voor nieuwe verdeelsleutel van de kosten:** Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten voor het digitaal aanvragen van rijbewijzen minder taken hoeven uit te voeren, terwijl de RDW meer taken moet uitvoeren. De leges zijn ten tijde van de proef gelijk gehouden. Bij voortzetting zal een nieuwe verdeelsleutel opgesteld moeten worden, waarin de partijen worden vergoed naar de uitgevoerde werkzaamheden.

Aanbevelingen voor het vervolg

Op basis van voorliggende evaluatie doen de evaluatoren de volgende aanbevelingen.

Ter voorbereiding op het go/no go-besluit:

1. **Onderzoek doen naar het voldoen aan het normenkader:** Het normenkader voor identiteitsdocumenten is op dit moment in ontwikkeling. Omdat het kader nog niet is afgerond, zal er na afronding nauwkeurig gekeken moeten worden of DAR aan de eisen van het normenkader voldoet. Daarnaast kan ook steeds bekeken blijven worden of een beter veiligheidsniveau (DigiD-hoog) beschikbaar komt.
2. **Overbrug de verschillen in inzichten op het gebied van fraudebestendigheid tussen de partijen:** De onderzoekers merkten gedurende het traject van de evaluatie dat er grote verschillen in inzichten bestaan over de fraudebestendigheid van de proef tussen de RDW en het ministerie van BZK en RVIIG. Het verdient dan ook aanbeveling hierover met elkaar in gesprek te gaan, zowel ten behoeve van het identificeren van eventuele kwetsbaarheden als ten behoeve van de communicatie over maatregelen die zijn getroffen ter mitigatie van (deze) kwetsbaarheden. Daarnaast verdient het aanbeveling om wanneer deze verschillen ook in de go/no go-fase blijven bestaan, een onderzoek naar de fraudebestendigheid van het proces uit te laten voeren door een onafhankelijke gespecialiseerde partij.
3. **Onderzoek verdere vereenvoudiging proces fotograaf:** Vanuit de analyse kwam naar voren dat er tijdswinst te behalen valt bij de fotografen door de burgers zelf de gegevens vooraf te laten invullen. Voor de go/no go-fase kan onderzocht worden wat de mogelijkheden zijn en of deze vallen binnen de eisen van het normenkader (zie boven).
4. **Overweeg de rol van digitaal aanvragen rijbewijzen in de 1,5-meter economie:** Het digitaal aanvragen van rijbewijzen zorgt ervoor dat er één contactmoment minder is bij de balie van gemeentehuizen. DAR kan hiermee een rol spelen in het beperken van de contacten.

Verdere uitwerking na een go-besluit:

5. **Stel baliemedewerkers (nog) beter op de hoogte van het belang van identificatie bij uitgifte:** Door verschillende geïnterviewden en in de rapporten van PWC wordt het belang van deze identiteitsverificatie bij de uitgifte van een digitaal rijbewijs onderstreept. Op dit moment is er geen onderscheid tussen de identiteitsverificatie tussen reguliere en digitaal aangevraagde rijbewijzen. Bij verdere uitrol zou het belang van een goede identiteitsverificatie bij uitgifte (nog) beter moeten worden gecommuniceerd.
6. **Zorg voor nieuwe verdeelsleutel van de kosten:** Vanuit het onderzoek komt ook naar voren dat gemeenten voor het digitaal aanvragen van rijbewijzen minder taken hoeven uit te voeren, terwijl de RDW meer taken moet uitvoeren. Op dit moment is nog afgesproken dat de leges ten tijde van de proef gelijk gehouden zullen worden. Bij verdere uitrol zal er een verschuiving plaats moeten vinden en zal de RDW ook vergoed moeten worden voor de gemaakte kosten.
7. **Houd de ontwikkelingen van live enrollment in de gaten en sluit hier waar mogelijk bij aan:** Enkele geïnterviewden geven aan dat introductie van live enrollment wellicht de fraudebestendigheid van het digitaal aanvragen van rijbewijzen verbetert. Dit is voor nu nog niet aan de orde, maar het verdient de aanbeveling om de ontwikkelingen te blijven volgen en waar wenselijk aan te sluiten bij dit proces.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is in 2018 een experiment gestart met het langs elektronische weg aanvragen van rijbewijzen. In 2017 heeft het kabinet de juridische basis (AmvB) hiervoor vastgesteld. "Het experiment maakt het in de eerste plaats mogelijk om het elektronische aanvraagproces in een beperkte setting te testen, zonder dat dit ten koste gaat van de betrouwbaarheid. Daarbij wordt onderzocht of de elektronische aanvraag inderdaad leidt tot vereenvoudiging van het aanvraagproces, of het elektronische aanvraagproces goed verloopt en of het mogelijk is door middel van de digitalisering de fraudebestendigheid van het aanvraag- en afgifteproces van het rijbewijs te versterken."² Het experiment werd in eerste instantie in vijftien gemeenten gehouden, later is het experiment uitgebreid naar dertig gemeenten. Uiteindelijk hebben 29 gemeenten daadwerkelijk deelgenomen.

Voorliggende evaluatie kan mede als basis kan dienen voor besluitvorming over een al dan niet structureel vervolg. Indien het experiment positief wordt beoordeeld zal besloten worden over de mogelijkheid tot het elektronisch aanvragen rijbewijzen landelijk in te voeren. Tevens zullen dan de mogelijkheden worden bezien om de elektronische aanvraag ook voor andere rijbewijsaanvragen mogelijk te maken, zoals bijvoorbeeld voor eerste aanvragen. In lijn met het kabinetsbeleid om rekening te houden met de burgers die minder digivaardig zijn, zal het overigens ook mogelijk blijven om een aanvraag fysiek in te dienen.

1.2 Onderzoeksvragen

Om te toetsen of het experiment met het digitaal aanvragen van rijbewijzen uiteindelijk ook voldoet aan de verwachte resultaten heeft de afdeling Verkeersveiligheid en Wegvervoer van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat behoefte aan een eindevaluatie van de proef 'Digitaal Aanvragen Rijbewijzen (DAR)' waarin tenminste de volgende vragen beantwoord dienen te worden:

1. In welke mate en voor welke aspecten leidt de elektronische aanvraag tot een eenvoudiger, gebruiksvriendelijker en fraudebestendiger aanvraagproces t.o.v. het proces aan de balie?
2. Hoe ervaren de verschillende betrokkenen (ministerie van IenW, RDW, Gemeenten, fotografen, burgers) het elektronische aanvraagproces ten opzichte van het reguliere proces? Hoe verloopt het elektronische aanvraagproces in vergelijking met de eerder beschreven verwachtingen?
3. Op welke wijze versterkt de digitalisering de fraudebestendigheid van het aanvraag- en afgifteproces van het rijbewijs en welke eventuele nieuwe risico's kunnen worden onderscheiden?
4. Wat zijn de effecten van het elektronisch aanvragen op de tijdsinzet die RDW en gemeenten moeten maken bij het verstrekken van digitaal aangevraagde rijbewijzen?

Het doel van de evaluatie van het experiment is een goede vergelijking te maken tussen het reguliere aanvraagproces en het digitale aanvraagproces.

² Nota van Toelichting bij AmvB.

1.3 Leeswijzer

- In [hoofdstuk 2](#) wordt nader ingegaan op de uitgangspunten van de evaluatie. Daarbij wordt onder andere gekeken naar de operationalisering van de doelstellingen van het experiment. Daarnaast worden de gebruikte onderzoeksmethoden besproken.
- In [hoofdstuk 3](#) wordt het experiment en het verloop daarvan toegelicht. Daarbij wordt beschreven welke partijen betrokken zijn bij het experiment en welke belangrijke ontwikkelingen gedurende de looptijd van het experiment hebben plaatsgevonden. Ook worden karakteristieken van rijbewijsaanvragers, zowel in het reguliere als in het digitale aanvraagproces, beschreven.
- In [hoofdstuk 4](#) wordt toegelicht in hoeverre het digitale aanvraagproces van rijbewijzeenvoudiger wordt ervaren dan het reguliere aanvraagproces. Daarbij wordt ingegaan op het aantal handelingen en de duur van de handelingen. Ook wordt de waardering van de eenvoud van het digitale aanvraagproces beschreven.
- In [hoofdstuk 5](#) wordt toegelicht in hoeverre het digitale aanvraagproces leidt tot een fraudebestendiger aanvraagproces. Daarbij wordt ingegaan op kwetsbaarheden van het reguliere aanvraagproces en op de wijze waarop de vormgeving van het digitale aanvraagproces deze kwetsbaarheden mitigeert. Ook wordt ingegaan op kwetsbaarheden die het digitale aanvraagproces kent en op de ervaring van de fraudebestendigheid door betrokken partijen.
- In [hoofdstuk 6](#) wordt beschreven in hoeverre het digitale aanvraagproces als gebruiksvriendelijker wordt ervaren. Hierbij wordt zowel het burgerperspectief, het perspectief van de gemeenten als het perspectief van fotografen beschreven.
- In [hoofdstuk 7](#) wordt ingegaan op de ervaring van betrokkenen en de beschouwing van het experiment. Hiervoor wordt beschreven hoe de totstandkoming van het experiment is ervaren en hoe verschillende betrokkenen de uitvoering van het experiment hebben ervaren. Ook wordt de beschouwing van de evaluatoren beschreven.
- Aan het begin van het rapport is een [samenvatting](#) opgenomen. In de [bijlagen](#) zijn nadere detailleringen opgenomen, waaronder gebruikte bronnen, het evaluatiekader, verzamelde data en de gehanteerde vragenlijsten.

2 Uitgangspunten van de evaluatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke uitgangspunten er gehanteerd zijn voor de evaluatie. De opgestelde doelen vormen de basis voor de evaluatie, deze zijn geoperationaliseerd en voor de gegevensverzameling zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd.

2.2 Operationalisering van de doelstellingen van het experiment

Om de evaluatie uit te voeren zijn de drie doelstellingen zoals besproken in hoofdstuk 1 in een van de eerste stappen van dit onderzoek gedefinieerd en geoperationaliseerd. In overleg met de stuurgroep zijn de volgende definities vastgesteld:

- **Eenvoudiger:** minder handelingen, of korter durende handelingen voor de betrokken instanties en de tijdsbesteding en waardering van de eenvoud door de burger.
- **Fraudebestendiger:** eerdere en betere opsporing van foutieve aanvragen, vermindering van het aantal rijbewijzen dat in een laat stadium wordt afgewezen en vermindering van het aantal ingenomen rijbewijzen door identiteitsfraude.
- **Gebruiksvriendelijker:** is gedefinieerd als een hogere waardering door de burgers voor het digitale proces ten opzichte van het reguliere aanvraagproces op verschillende aspecten.

Deze definities zijn in relatieve termen geformuleerd, teneinde een vergelijking tussen het reguliere proces en het digitale proces mogelijk te maken. Aan de hand van deze definities hebben we een lijst opgesteld van indicatoren die benodigd zijn voor het evalueren van het experiment (zie bijlage 3).

2.3 Periode van de evaluatie

Bij de evaluatie wordt gebruik gemaakt van de data die van 1 oktober 2018 tot en met 31 december 2019 door Ecorys en de RDW zijn verzameld. Deze omvat o.a. feitelijke data en antwoorden uit enquêtes onder aanvragers van rijbewijzen en onder fotografen.

2.4 Gebruikte methoden en respons

Voor de evaluatie is gebruik gemaakt van verschillende methoden. In deze paragraaf beschrijven we de gebruikte methoden voor dataverzameling.

2.4.1 Dataverzameling door verschillende partijen

Verschillende partijen hebben gedurende de loop van het experiment data bijgehouden. Een overzicht van de bijgehouden indicatoren en de verantwoordelijken daarvoor is te zien in bijlage 3. Hierover heeft gedurende de opzet van de evaluatie overleg plaatsgevonden met de stuurgroep. Deze dataverzameling is veelal gebaseerd op informatie die door deze partij toch al bijgehouden werd, om te voorkomen dat de evaluatie onnodig veel tijd in beslag zou nemen.

2.4.2 Tijdsmeting aanvraag- en uitgifteproces

Voor het meten van de doelstelling 'eenvoudiger' is een tijdsmeting uitgevoerd. Per tijdsmeting werd door de gemeenten gedurende twee weken een tijdsmeting bijgehouden van circa 10% van de aanvragen van zowel het aanvraagproces als het uitgifteproces. Deze tijdsmeting is op 2 momenten uitgevoerd: aan het begin (nulmeting) en richting het eind van het experiment (eindmeting).

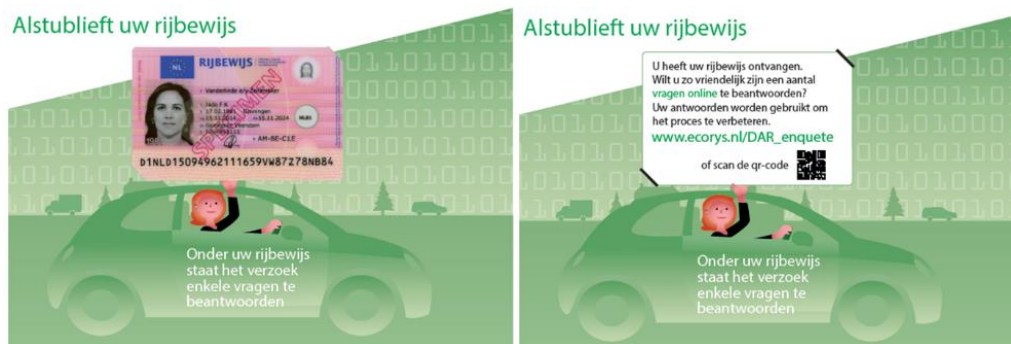
Enkele gemeenten hebben voor de tijdsmeting gebruik gemaakt van het digitale klantvolgsysteem. Andere gemeenten hebben de tijdsmeting analoog (door middel van een stopwatch) uitgevoerd. De tijdsmetingen kunnen dan ook slechts gebruikt worden ter vergelijking van het digitale en het reguliere proces en uitdrukkelijk niet ter vergelijking van de verschillende gemeenten.

2.4.3 Enquêtes

Gebruikersenquête (verspreid door gemeenten)

Gedurende drie periodes werden flyers meegeleverd bij het rijbewijs, zowel bij rijbewijzen die digitaal als regulier werden aangevraagd. Hierin werd aan aanvragers gevraagd digitaal een vragenlijst in te vullen wanneer zij het rijbewijs ophaalden. Er is een aparte vragenlijst voor zowel het digitale als het reguliere aanvraagproces. Deze vragenlijsten zijn bijgevoegd in bijlage 4 en 5.

Figuur 2.1 Afbeelding van de flyer die bij het rijbewijs werd meegegeven (voor- en achterkant)

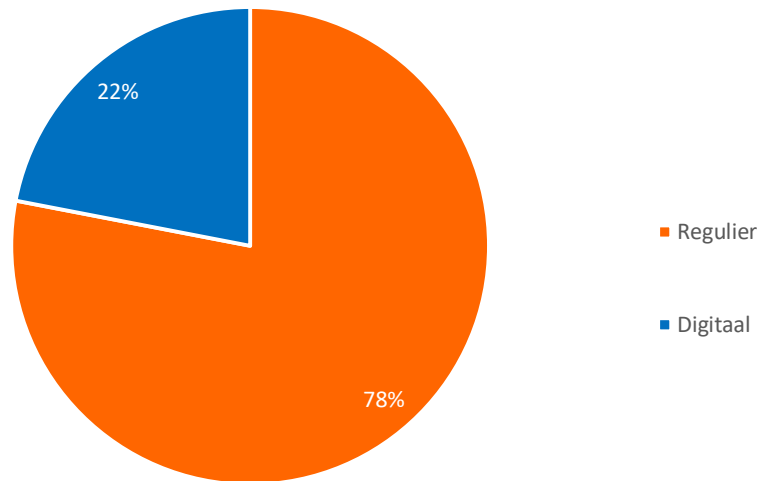


Bron: RDW (2019).

In totaal zijn gedurende het experiment 75.000 flyers verspreid met het verzoek de online enquête in te vullen. De verdeling over de gemeenten is gebaseerd op de verdeling van de aangevraagde rijbewijzen per gemeente. Gemeenten die vanaf het begin van het experiment hebben deelgenomen aan het experiment hebben flyers gekregen om circa 6 weken te kunnen flyeren (3 periodes van 2 weken). Gemeenten die later in het proces zijn aangesloten hebben flyers gekregen om circa 4 weken te kunnen flyeren (2 periodes van 2 weken).

In totaal hebben 1.657 personen deelgenomen aan de enquête. Daarvan heeft 78%, 1.293 personen, het rijbewijs aangevraagd bij de gemeente. De overige 22%, 364 personen, hebben het rijbewijs volledig online aangevraagd. Met deze uitkomsten kunnen over beide groepen representatieve uitspraken gedaan worden. In totaal hebben 1.588 respondenten het einde van de enquête bereikt.

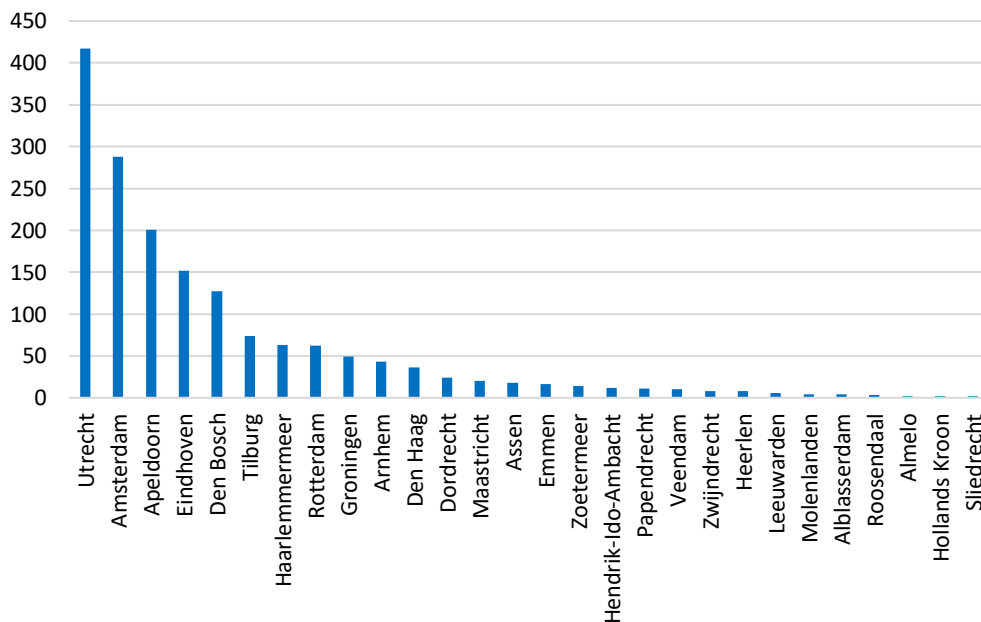
Figuur 2.2 Verhouding regulier en digitaal aangevraagde rijbewijzen (n=1.657)



Bron: Enquête Ecorys, 2019

Het merendeel van de respondenten komt uit de gemeenten Utrecht, Amsterdam, Apeldoorn, Eindhoven of Den Bosch. Met de totale respons is het mogelijk uitspraken te doen over de gehele populatie. Gezien de verdeling van de respons over de gemeenten is het niet mogelijk uitspraken op gemeenteniveau te doen.

Figuur 2.3 Aantal respondenten per gemeente (n=1.657)



Bron: Enquête Ecorys, 2019.

Enquête door RDW

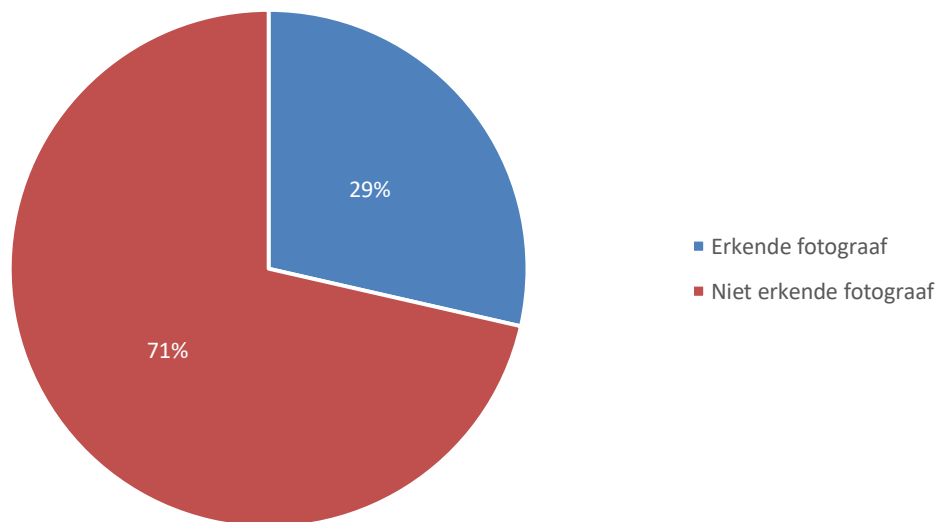
De RDW heeft zelf ook een enquête uitgezet, die plaatsvond na afloop van het online gedeelte van het digitale aanvraagproces. De enquête werd online getoond wanneer de burger succesvol een digitale aanvraag had ingediend. De resultaten van deze enquête worden aanvullend op de resultaten van de door gemeenten verspreide burgerenquête gebruikt. In totaal hebben 2.400 aanvragers de digitale enquête van de RDW ingevuld.

Enquête onder fotografen

Er is een enquête uitgezet onder fotografen, waarbij er een aparte vragenlijst was voor fotografen die door de RDW worden erkend en één voor fotografen die niet door de RDW worden erkend. De enquêtes zijn uitgezet binnen het netwerk van PhoCS. Daarbij zijn fotografen in zowel deelnemende als niet-deelnemende gemeenten benaderd. De vragenlijsten zijn bijgevoegd in bijlage 4 en 5.

In totaal hebben 119 fotografen de online enquête ingevuld. Hiervan gaven 34 fotografen (29%) aan een door de RDW erkende fotograaf te zijn. In totaal zijn er 93 door de RDW erkende fotografen. In totaal heeft dus ruim 36% van de erkende fotografen de enquête ingevuld. Daarnaast hebben als controlegroep nog eens 85 fotografen de enquête ingevuld.

Figuur 2.4 Aandeel door de RDW erkende fotografen onder respondenten (n=133)



Bron: Enquête Ecorys, 2019

2.4.4 Interviews

Ter verificatie van de resultaten uit de enquête hebben interviews met belanghebbenden en inhoudelijk experts plaatsgevonden, waaronder met RDW, het ministerie van IenW, het ministerie van BZK, gemeenten, fotografen en een aantal gebruikers die het rijbewijs digitaal hebben aangevraagd. De interviews hebben semigestructureerd plaatsgevonden aan de hand van een topiclijst. Deze interviews zijn waar mogelijk face to face afgenomen en hebben anders telefonisch plaatsgevonden. Zie tabel bijlage 1 voor de lijst met geïnterviewden.

3 Context en verloop van het experiment

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de betrokkenheid van de verschillende partijen, de belangrijke momenten van het experiment, redenen om mee te werken aan het experiment en het verloop van de aanvragen over de tijd. Deze informatie vormt de context van de evaluatie.

3.2 Betrokkenheid partijen

Het ministerie van IenW, 29 gemeenten en de RDW hebben zich verbonden aan het experiment. Het experiment is ontwikkeld in nauwe samenspraak met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB). Deze organisaties vertegenwoordigden de gemeenten bij de ontwikkeling van het experiment. Ook worden zij betrokken bij de evaluatie van het experiment en worden zij geconsulteerd bij de besluitvorming over voortzetting van de nieuwe werkwijze op basis van de uitkomsten van de evaluatie.

Het ministerie van IenW draagt de beleidsverantwoordelijkheid voor het experiment en de evaluatie. De RDW is verantwoordelijk voor de applicatie die de elektronische aanvraag mogelijk maakt en wordt de afgevende instantie voor de elektronisch aangevraagde rijbewijzen. De RDW heeft tevens als taak de erkenning van fotografen die de pasfoto en handtekening verwerken en namens de burger indienen. De taak bestaat uit afgifte van de erkenning en het toezichthouden hierop. Hiertoe maakt de RDW gebruik van het netwerk van PhoCS. Prontophot heeft een erkenning gekregen als erkenninghouder voor niet-bemande locaties (fotocabines).

Tot slot is ook het ministerie van BZK een belangrijke partij voor de evaluatie van het digitaal aanvragen van rijbewijzen, gezien het leveren van reisdocumenten en identiteitsdocumenten tot hun takenpakket behoort.

3.3 Belangrijke momenten

Startmoment experiment per gemeente

In eerste instantie waren 15 gemeenten betrokken bij het experiment digitaal aanvragen van rijbewijzen. Eind 2018 zijn de eerste gemeenten van start gegaan. Halverwege 2019 hebben 14 extra gemeenten zich aan het experiment verbonden om de validiteit van de uitkomsten van de evaluatie te waarborgen, waarmee in totaal 29 gemeenten betrokken zijn geweest bij het experiment. In onderstaande tabel is het startmoment per gemeente te zien.

Tabel 3.1 Startmaand experiment digitaal aanvragen rijbewijzen per gemeente

Jaar	Maand	Gemeente
2018	Oktober	Arnhem
		Utrecht
		Dordrecht
Hendrik-Ido-Ambacht		
Zwijndrecht		
Alblasserdam		
Papendrecht		
Sliedrecht		
Eindhoven		
Den Bosch		
	November	Rotterdam
	December	Amsterdam
2019	Maart	Hollands Kroon
	April	Haarlemmermeer
	Mei	Groningen
		Molenlanden
	Juni	Veendam
		Leeuwarden
	Juli	Den Haag
		Apeldoorn
		Assen
Roosendaal		
Heerlen		
Zoetermeer		
Augustus	Maastricht	
September	Almelo	
	Zwolle	
	Tilburg	
Oktober	Emmen	

Bron: RDW (2019), bewerking Ecorys

3.3.1 Overige belangrijke momenten

Naast de verschillende startmomenten van de gemeenten heeft een aantal andere belangrijke momenten invloed gehad op het experiment digitaal aanvragen van rijbewijzen:

- Vanaf 1 maart 2019 zijn [verschillende fotocabines](#) uitgerold. Deze fotocabines maakten het mogelijk om in fotocabines op verschillende locaties, waaronder gemeentehuizen, digitale pasfoto's te laten maken en door te sturen naar de RDW. In totaal zijn 56 fotocabines in deelnemende gemeenten gerealiseerd, waaronder 15 in Amsterdam en 13 in Rotterdam. Hierdoor was een bezoek aan de fotograaf niet meer overal noodzakelijk voor de verlenging van het rijbewijs. De foto's uit de fotocabines konden zowel voor het digitale als voor het reguliere aanvraagproces gebruikt worden.
- In juni 2019 heeft Logius de [DigiD-app doorontwikkeld](#). De RDW heeft de ontwikkeling van de DigiD-app gevolgd. De eerdere versie van DigiD bleek door gebruikers als lastig ervaren te worden. De update heeft geresulteerd in betere gebruiksvriendelijkheid van de DigiD-app en minder vragen vanuit de gebruiker.

- Vanaf oktober 2019 was het ook voor [Apple-gebruikers](#) mogelijk het rijbewijs digitaal aan te vragen. Vanaf dat moment was het immers mogelijk de NFC-chip te gebruiken vanaf de iPhone door iOS 13 te downloaden. Hierdoor werd de doelgroep van het experiment vergroot.
- Gedurende de looptijd van het experiment is de [website](#) met name taalkundig aangepast. Er zijn geen grote wijzigingen doorgevoerd. Wel is de website aangevuld om het proces te verduidelijken, naar aanleiding van ontvangen feedback van zowel aanvragers als gemeenten. Per februari 2020 gaat de RDW de opbouw van de pagina's en de content volledig aanpassen.

3.4 Redenen vooraf om mee te doen aan het experiment

Verschillende partijen hebben zich aan het experiment verbonden. Hiervoor hadden zij verschillende redenen, die in deze paragraaf kort worden benoemd.

RDW en NVvB

Vanuit de interviews kwam naar voren dat zowel de RDW als de NVvB belangrijke trekkers zijn geweest bij het tot stand komen van het experiment. Belangrijkste drijfveer voor de RDW was de digitale dienstverlening richting burgers te vergroten en hiermee gebruiksvriendelijker en eenvoudiger de dienstverlening te kunnen aanbieden. Ook het mogelijk maken om betere kwaliteit pasfoto's te krijgen en fraudemaatregelen te treffen was een belangrijke drijfveer. Bij de NVvB golden bovenstaande argumenten ook, aangevuld met het verminderen van de druk op de balies in de gemeente- en stadhuizen.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (ten tijde van de aanvang Infrastructuur en Milieu) had als belangrijkste reden om mee te doen dat er vanuit het veld vraag was naar het experiment en er ook vanuit het beleid een roep kwam naar digitalisering van de overheid. Door middel van een experiment in beperkte setting kon hiermee ervaring worden opgedaan.

Gemeenten

De deelnemende gemeenten hebben verschillende redenen gehad om deel te nemen aan de proef. Zo werd onder andere aangegeven dat men graag voorloper wil zijn in de digitalisering, de dienstverlening naar de burger toe wil optimaliseren en/of het aantal klantcontacten wil verminderen. De proef wordt tevens gebruik als aanzet om binnen de gemeente de digitalisering verder te bevorderen.

Fotografen

De gesproken fotografen geven aan deelgenomen te hebben aan de proef om met marktontwikkelingen mee te gaan, meer toekomstig bestendig te zijn en de dienstverlening te verbreden.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

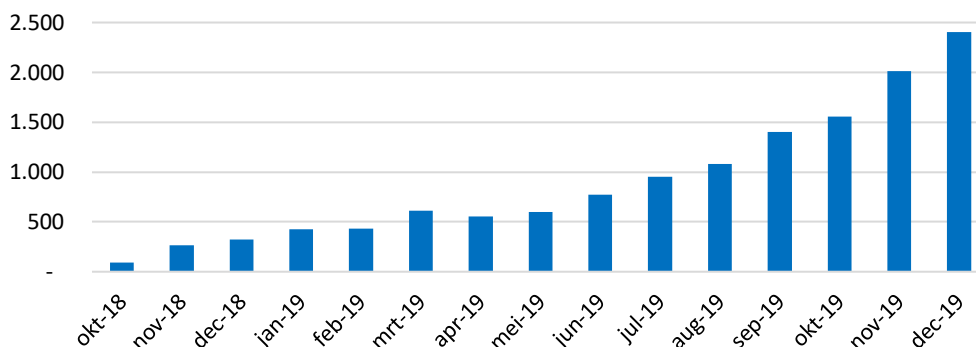
Doordat het rijbewijs een officieel identiteitsdocument is, is ook het ministerie van BZK betrokken in de uitrol van het experiment. Het gaat hierbij met name om het waarborgen van de fraudebestendigheid in het digitale proces.

3.5 Kenmerken van de digitale aanvragen

Totaal aantal aanvragen in de evaluatieperiode

In de periode van oktober 2018 tot en met december 2019 zijn in totaal 13.485 rijbewijzen digitaal aangevraagd. Hierin is ook duidelijk te zien dat de toename van het aantal deelnemende gemeenten een stijging van het aantal digitaal aangevraagde rijbewijzen per maand tot gevolg heeft gehad.

Figuur 3.1 Aantal aanvragen per maand (tot en met 31-12-2019)

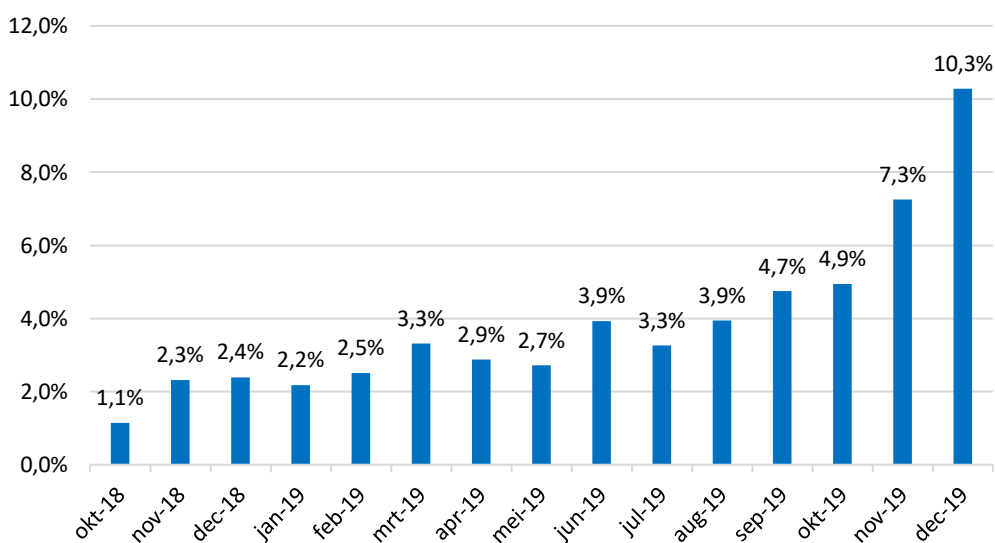


Bron: RDW (2019), bewerking Ecorys

Percentage digitaal aangevraagde rijbewijzen per maand

In de periode van oktober 2018 tot en met december 2019 zijn in totaal 294.597 rijbewijzen verlengd in de deelnemende gemeenten (gedurende de periode van deelname van deze gemeenten). Dat betekent dat in totaal 4,5% van de rijbewijsverlengingen digitaal zijn aangevraagd. In onderstaande tabel is te zien dat het aandeel digitaal aangevraagde rijbewijzen per maand in de loop der maanden is gestegen, van 1,2% tot 10,3%. De mogelijkheid digitale foto's aan te leveren via fotocabines, de doorontwikkeling van de DigiD-app en de aanpassing van de website lijken hier slechts beperkt invloed op te hebben. De mogelijkheid het rijbewijs digitaal aan te kunnen vragen voor Apple-gebruikers blijkt daarentegen wel grote invloed te hebben op het aantal digitaal aangevraagde rijbewijzen.

Figuur 3.2 Percentage digitale aanvragen per maand (tot en met 31-12-2019)

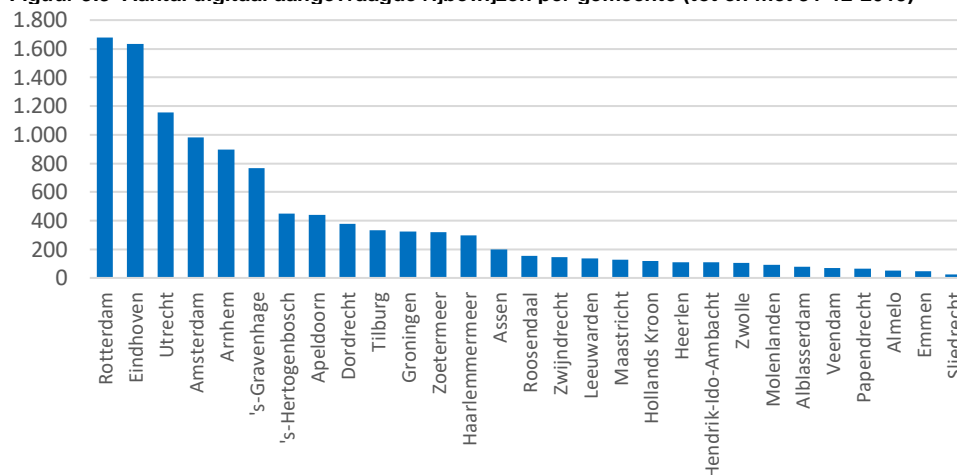


Bron: RDW (2019), bewerking Ecorys

Aantal aanvragen per gemeente

In onderstaande figuur is per gemeente te zien hoeveel rijbewijzen digitaal zijn aangevraagd. Hierin wordt duidelijk dat de meeste digitale aanvragen zijn gedaan door inwoners uit Rotterdam, Eindhoven, Utrecht en Amsterdam. Dit is deels te verklaren door het aantal inwoners en daarmee het totale aantal rijbewijsverlengingen in deze gemeenten, maar ook doordat al deze gemeenten vanaf het begin betrokken zijn geweest bij het experiment.

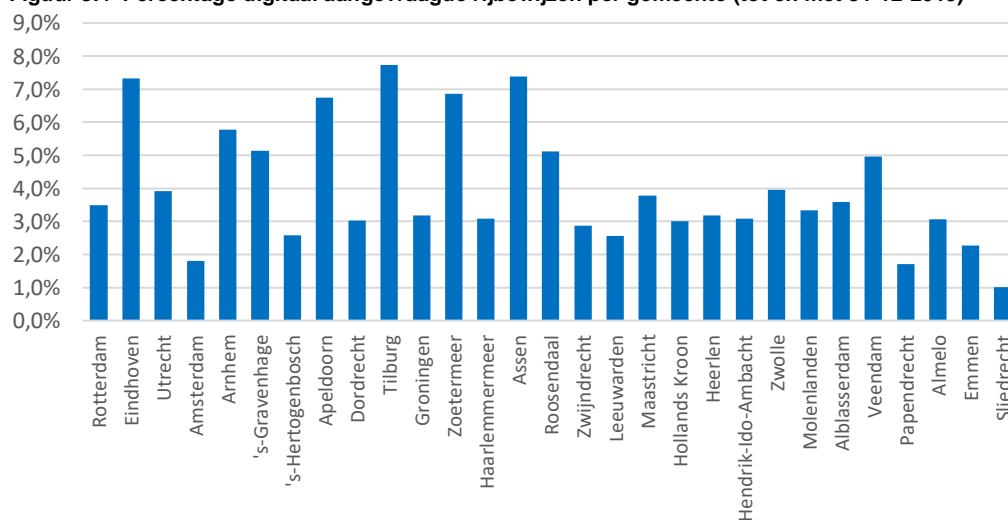
Figuur 3.3 Aantal digitaal aangevraagde rijbewijzen per gemeente (tot en met 31-12-2019)



Bron: RDW (2019), bewerking Ecorys.

Wanneer bekeken wordt in welke gemeenten de meeste digitale aanvragen worden gedaan ten opzichte van het totale aantal rijbewijsaanvragen (gedurende de deelname aan het experiment), valt op dat het wisselt per gemeente. Er zijn verschillende mogelijke verklaringen voor de verschillen tussen de gemeenten, waaronder de digivaardigheid van burgers in gemeenten, de actieve betrokkenheid van gemeentemedewerkers of het enthousiasme van fotografen om mensen te informeren.

Figuur 3.4 Percentage digitaal aangevraagde rijbewijzen per gemeente (tot en met 31-12-2019)



Bron: RDW (2019), bewerking Ecorys.

4 Eenvoud

4.1 Inleiding

Het eerste aspect waarop het experiment digitaal aanvragen van het rijbewijs wordt beoordeeld is de eenvoud. Deze is, zoals in hoofdstuk 2 al is beschreven, gedefinieerd als:

“minder handelingen, of korter durende handelingen voor de betrokken instanties en de tijdsbesteding en waardering van de eenvoud door de burger.”

Aan de hand van diverse aspecten wordt beoordeeld en afgewogen of en in welke mate het digitale aanvraagproces eenvoudiger is dan het reguliere aanvraagproces. Hiertoe wordt aan de hand van beschikbare documentatie allereerst een analyse gemaakt van het aantal stappen van het reguliere aanvraagproces en het digitale proces. Vervolgens wordt de waardering van de eenvoud door aanvragers en fotografen beoordeeld aan de hand van de resultaten uit de enquêtes.

4.2 Aantal handelingen

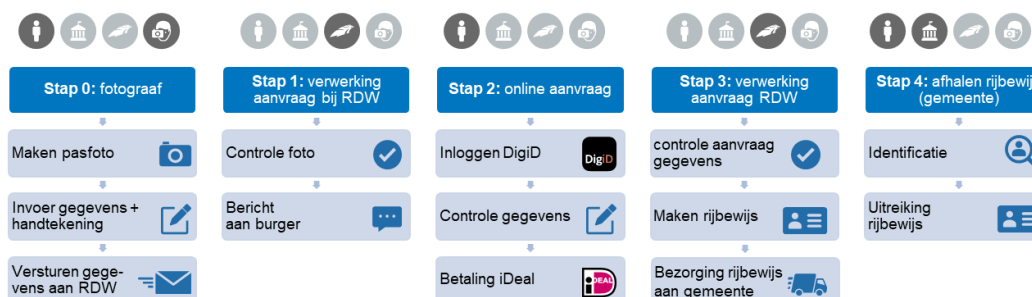
Deze paragraaf beschrijft de verschillen in het *aantal* handelingen tussen het reguliere en digitale aanvraag proces. Hierin maken we onderscheid tussen vier partijen:

- de **burger** die een nieuw rijbewijs aanvraagt en afhaalt;
- de **gemeente** die de aanvraag verwerkt en het rijbewijs verstrekt;
- de **fotograaf** die de foto aanlevert;
- en de **RDW** die het rijbewijs personaliseert.

Figuur 4.1 Processtappen reguliere procedure aanvragen rijbewijzen



Figuur 4.2 Processtappen digitale procedure aanvragen rijbewijzen



4.2.1 Aantal handelingen voor de burger

Voor de burger zijn er een aantal verschillen in de handelingen die hij moet uitvoeren in het digitale proces ten opzichte van het reguliere proces:

- Allereerst loopt het bezoek bij de fotograaf anders. De burger moet expliciet toestemming geven voor het doorsturen van de gegevens aan de RDW, hij moet een handtekening zetten en hij moet zijn rijbewijsnummer doorgeven.
- Daarnaast is er een nieuwe stap: de burger moet, wanneer hij een mail heeft gekregen van de RDW, online zijn rijbewijs aanvragen. Hij logt in via DigiD (substantieel), vult de gegevens in en betaalt via iDeal. Daarmee is zijn aanvraag voltooid. Dit komt in de plaats van een fysieke afspraak aan het gemeenteloket, waar hij naar toe moet reizen, waar hij zijn pasfoto moet inleveren, zich moet legitimeren en verschillende gegevens moet invullen en ten slotte moet betalen.

De rest van het aanvraagproces is voor de burger in principe hetzelfde voor het digitale proces als voor het reguliere proces. In totaal heeft het digitale proces ongeveer evenveel handelingen als het reguliere proces. De duur van deze handelingen is afhankelijk van de digitale vaardigheid van de aanvrager en de afstand tot het gemeenteloket/fotograaf. Wanneer de aanvrager digitaal vaardig is zal de aanvraagduur korter zijn, omdat de burger één keer minder naar het gemeenteloket moet en in plaats daarvan digitaal zijn rijbewijs kan aanvragen. Bijkomend voordeel is dat hiervoor geen afspraak gemaakt hoeft te worden, maar dat dit op elk gewenst moment kan worden gedaan.

4.2.2 Aantal handelingen voor de gemeente

Het digitaal aanvragen bespaart handelingen voor de gemeente in vergelijking met het reguliere proces. De gemeente speelt in het digitale proces geen rol meer in de aanvraag, waarmee de volgende handelingen in het digitale proces vervallen ten opzichte van het reguliere proces:

- De burger komt aan de balie van het gemeenteloket.
- De gemeente controleert de benodigdheden, stelt de identiteit van de aanvrager vast en controleert de gegevens in de BRP.
- Vervolgens voert de baliemedewerker de gegevens in het systeem in, drukt het formulier af en plakt de pasfoto hierop. De burger zet een handtekening en voert de betaling uit. In enkele gemeenten wordt een afhaalbewijs opgesteld.
- En het inscannen en versturen van het formulier naar de RDW.

De handelingen voor het afhalen van het rijbewijs blijven hetzelfde. Wel wordt opgemerkt door verschillende geïnterviewden dat de identificatie bij uitgifte zeer secuur moet gebeuren, omdat dit niet bij de aanvraag persoonlijk gebeurt. Er wordt door de gemeenten aangegeven dat de identificatie gelijk (en net zo secuur) verloopt als bij het reguliere proces. In totaal brengt het digitale aanvraagproces daarmee voor gemeenten minder handelingen met zich mee.

Uit de gesprekken met de gemeenten blijkt daarnaast dat de behandeling van klachten of opmerkingen van burgers waarbij het digitaal aanvragen niet geslaagd is een extra handeling voor de gemeente is. Deze stap valt echter niet binnen de reguliere procedures. Ook wordt in de interviews genoemd dat het aantal klachten is afgenomen naarmate het experiment zich verder ontwikkelde en naarmate de communicatie hierover verbeterde. Cijfers hierover zijn echter helaas niet beschikbaar.

4.2.3 Aantal handelingen voor de fotograaf

In de reguliere procedure is de rol van de fotograaf beperkt. Hij maakt een pasfoto van de aanvrager, laat de aanvrager betalen en geeft enkele exemplaren van de foto's aan de burger mee. In het digitale proces krijgt de fotograaf een grotere rol en daarmee meer handelingen. Hij maakt nog steeds een pasfoto van de aanvrager, laat de aanvrager betalen en geeft ook nog steeds minimaal 1 exemplaar van de pasfoto mee. Daarbovenop komen echter meerdere handelingen:

- De fotograaf moet expliciet toestemming vragen aan de burger om de pasfoto, rijbewijsnummer en handtekening door te mogen sturen naar de RDW.
- De fotograaf moet daarna een handtekening van de aanvrager vastleggen via een handtekeningpad en moet het rijbewijsnummer en eventueel het e-mailadres van de aanvrager noteren.
- Vervolgens stuurt de fotograaf deze gegevens en de pasfoto door aan de RDW. De foto kan alleen verstuurd worden wanneer de foto aan de kwaliteitseisen voldoet.

De fotograaf heeft dus enkele extra handelingen uit te voeren in de digitale procedure in vergelijking met de reguliere procedure. Daarnaast moet de fotograaf alvorens dit proces te kunnen uitvoeren een erkenning voor dit proces krijgen van de RDW. Ook hieraan zijn eenmalig handelingen verbonden (invullen van formulieren, bezoek van de RDW en reguliere en onverwachte controles).

4.2.4 Aantal handelingen voor de RDW

De digitale procedure bevat een aantal extra handelingen voor de RDW ten opzichte van de reguliere procedure. Zo neemt de RDW enkele taken over die gemeenten in de reguliere procedure uitvoeren.

- De RDW moet de aanvraaggegevens vaststellen, controleren of de foto aan de ISO-standaarden voldoet en een fotovergelijking uitvoeren. Vervolgens moet er een bericht aan de aanvrager worden verstuurd. Al deze handelingen gebeuren automatisch zonder menselijke handelingen.
- Wel komt het toezicht op de erkende fotografen er als extra taak bij. Steekproefsgewijs zullen medewerkers van de RDW de foto's moeten controleren. Fraudedetectie vindt plaats aan de hand van de fotovergelijking. Wanneer een foto opvallend veel lijkt op een andere foto, wordt dit voorgelegd aan een gespecialiseerde medewerker van de RDW die hierover een beslissing neemt.
- Een extra taak die het digitale proces met zich meebrengt voor de RDW is de financiële afwikkeling. In de reguliere procedure betaalt de aanvrager een bedrag aan de gemeente die op zijn beurt een vast bedrag overmaakt aan de RDW. In het digitale proces maakt de burger het bedrag over aan de RDW die dit bedrag minus het vaste bedrag wat de RDW per rijbewijs krijgt, overmaakt aan de desbetreffende gemeente.

De RDW heeft dus extra handelingen uit te voeren in de digitale procedure in vergelijking met de reguliere procedure. Deze zijn echter veelal geautomatiseerd.

4.3 Duur van het proces

4.3.1 Tijdsduur van de handelingen voor de burger

Op basis van de AmvB is (voorafgaand aan de pilot) een inschatting gemaakt van de tijdsinzet die geraamd werd bij reguliere en digitale aanvragen. Ten opzichte van het reguliere aanvraagproces kent het digitale aanvraagproces een aantal veranderingen in de tijdsduur. In totaal duurt de reguliere aanvraag 150 minuten, waar de tijdsduur van de digitale aanvraag wordt geraamd op 115 minuten.

Tabel 4.1 Geraamde tijdsinvestering voor de burger

Activiteit	Regulier	Digitaal
Pasfoto laten maken	30 minuten	35 minuten
Bezoek gemeentehuis (reistijd + aanvragen)	60 minuten	-
Online aanvragen van rijbewijs	-	20 minuten
Bezoek gemeentehuis (reistijd + afhalen)	60 minuten	60 minuten
Totaal	150 minuten	115 minuten

Bron: AmvB (2017).

In deze evaluatie heeft geen tijdsmeting ter plaatse plaatsgevonden. Wel is in de diverse gesprekken en in de enquête stilgestaan bij de benodigde tijd. Opgemerkt moet worden dat deze tijdswinst in de praktijk anders ligt. Hiervoor kunnen verschillende redenen aangewezen worden, blijkend uit de enquête en de interviews:

- Vooral het ophogen naar DigiD-substantieel kost tijd bij het digitaal aanvragen van een rijbewijs. Wanneer iedereen DigiD-substantieel al heeft doorgevoerd neemt de tijdsinvestering voor de digitale aanvraag aanzienlijk af. In totaal kost het digitaal aanvragen van het rijbewijs (excl. handelingen van DigiD-substantieel) slechts een paar minuten volgens gegevens van de website van de RDW.
- Burgers die niet of nauwelijks digitaal vaardig zijn hebben meer tijd nodig voor het digitaal aanvragen van het rijbewijs.
- Een deel van de burgers combineert de reguliere aanvraag van het rijbewijs met een bezoek aan de fotograaf in de buurt van het gemeentehuis. De reistijdswinst geldt dan vooral wanneer de bezochte fotocabine of erkende fotograaf (voor de digitale aanvraag) gevestigd is op een beter bereikbare locatie in de buurt van de woning of op een locatie op de route van de burger.
- Tenslotte heeft ook het aantal erkende fotografen invloed heeft op de benodigde tijdsbesteding van de burger, aangezien niet alle fotografen door de RDW erkend worden. Dat betekent dat de kans bestaat dat burgers extra reistijd nodig hebben voor een bezoek aan een erkende fotograaf.

4.3.2 Tijdsduur van de handelingen voor de gemeente

Uit de tijdsmetingen en de gevoerde gesprekken met de gemeenten blijkt dat ten opzichte van het reguliere proces de tijdsinvestering in het digitale aanvraagproces afneemt. Het digitale aanvraagproces kent immers slechts één contactmoment, waar het reguliere aanvraagproces twee contactmomenten kent. De benodigde tijdsinvestering voor het contactmoment en de verwerking van de aanvraag van het rijbewijs komt voor de gemeente te vervallen. Gemeenten geven aan dat de tijdsinvestering voor de uitgifte van het rijbewijs voor regulier en digitaal aangevraagde rijbewijzen gelijk is. De verandering in tijdsduur zit hem voor gemeenten dus in de afname van het aantal baliebezoeken voor de aanvraag.

Een extra tijdsinvestering kan plaatsvinden wanneer burgers vragen of klachten hebben over het digitale aanvraagproces. Gemeenten geven aan dat deze extra tijdsinvestering beperkt is en is afgenomen naarmate het digitale aanvraagproces en de communicatie daarover verbeterde. Gemeenten hebben daarnaast ook eenmalig tijd moeten besteden aan het aanpassen van processen, maar geven aan dat deze tijdsbesteding vrij beperkt was. Daarnaast wordt wat extra tijd besteed aan informatievoorziening. Zo dient op de website het een en ander te worden bijgehouden.

4.3.3 *Tijdsduur van de handelingen voor de fotograaf*

Uit zowel de AmvB als de gevoerde gesprekken met de fotografen blijkt dat ten opzichte van het reguliere aanvraagproces de tijdsinvestering voor de fotograaf toeneemt in het digitale aanvraagproces. De fotograaf is namelijk belast met het verzamelen en verzenden van gegevens met betrekking tot de aanvrager. Het extra tijdsbeslag dat daarmee gemoeid is wordt in de AmvB geraamd op 5 minuten. Dit wordt beaamd door de gesproken fotografen. Zij geven aan dat de nieuwe handelingen inderdaad wat extra tijd in beslag nemen, maar dat dit marginaal is.

Het staat de fotograaf vrij om deze extra tijdsinvestering te vertalen in hogere prijzen voor digitale pasfoto's. Een aantal fotografen geeft aan de tarieven inderdaad te hebben aangepast, waar andere fotografen dit niet hebben gedaan.

4.3.4 *Tijdsduur van de handelingen voor de RDW*

De RDW kent een aantal extra handelingen in het digitale aanvraagproces ten opzichte van het reguliere aanvraagproces. Een deel van deze handelingen gebeurt automatisch en dus zonder menselijke handelingen. Dat kost voor de RDW dus geen significante extra tijdsinvestering. De RDW kent echter wel een aantal aanvullende taken.

Ten eerste wordt de RDW geacht de fotovergelijking en de kwaliteitscontrole van digitaal aangevraagde rijbewijzen te controleren. De fotovergelijking vindt digitaal plaats, de kwaliteitscontrole handmatig. De pasfoto's worden voorgelegd aan een gespecialiseerde medewerker van de RDW die hierover een beslissing neemt. De RDW geeft aan dat de hiervoor benodigde tijdsinvestering relatief laag is. Ook omdat dit in het dagelijkse werkprogramma is opgenomen en ook geldt voor de foto's van reguliere aanvragen.

De erkenning van fotografen komt er als extra taak bij. Een RDW Toezichthouder Bedrijven bezoekt voor erkenning tenminste eenmaal de locatie van de fotograaf om extra informatie te verstrekken. Als de fotograaf aan de aanvraageisen van de erkenning Fotograaf pasfoto rijbewijs voldoet, dan geeft de RDW de erkenning af. De procedure kan ongeveer 4 weken in beslag nemen. De duur van de procedure is afhankelijk van de snelheid waarmee de fotograaf benodigde documentatie aanlevert.

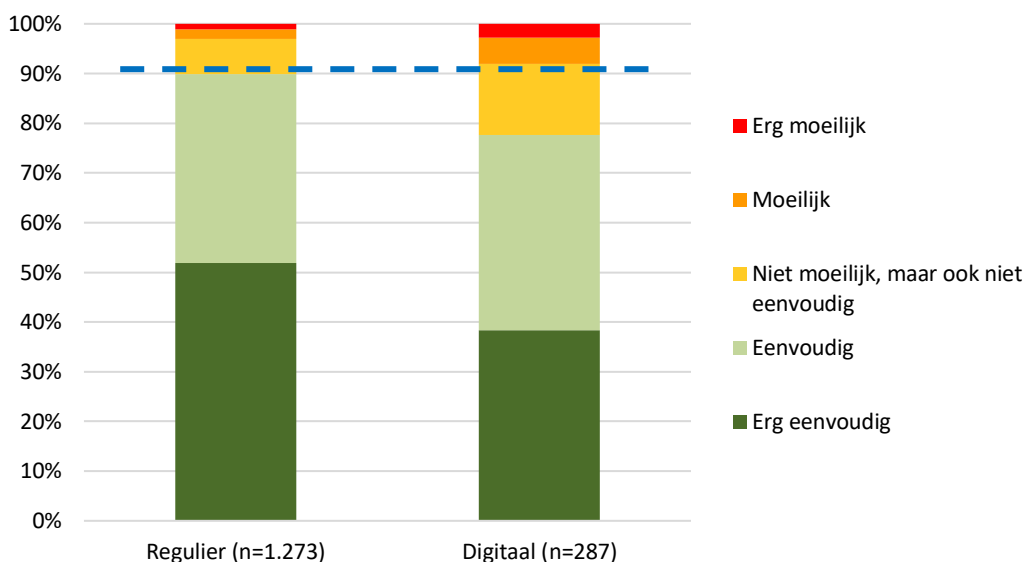
Tot slot is ook het toezicht op erkende fotografen een extra taak voor de RDW. Hiervoor maakt de RDW zowel gebruik van regulier bezoek als van onverwacht bezoek aan fotografen (mystery guests).

4.4 Waardering eenvoud

4.4.1 Burgers

Respondenten die het rijbewijs hebben aangevraagd bij de gemeente vonden het proces eenvoudiger dan de respondenten die het rijbewijs digitaal hebben aangevraagd.

Figuur 4.3 Waardering eenvoud door de burgers



Bron: Enquête Ecorys, 2019.

De respondenten die hun rijbewijs op de reguliere wijze hebben aangevraagd beoordelen dit voor circa 90% als 'eenvoudig' (ongeveer 38%) of 'erg eenvoudig' (ongeveer 52%). Van de respondenten die het rijbewijs digitaal hebben aangevraagd vond circa 80% het aanvragen eenvoudig of erg eenvoudig. Hiermee was de waardering in beide gevallen hoog, maar van het reguliere proces nog iets hoger.

Veelgenoemde redenen waarom burgers de eenvoud van het digitaal aanvragen van rijbewijzen hoog waarderen zijn o.a. dat:

- online aanvragen sneller is;
- online aanvragen op elk gewenst moment kan;
- online aanvragen vanaf elke locatie kan;
- bij online aanvragen de burger sneller informatie kan opzoeken;
- de burger niet is gebonden aan de openingstijden van het gemeentehuis.

Hier staat tegenover dat slechts 31 van de 1.293 respondenten aangaf dat ze het aanvragen via de reguliere procedure bij het gemeentehuis sneller vonden.

De waardering van de burgers van de eenvoud van het proces is dus ambigu. Aan de ene kant waarderen de burgers de eenvoud van het reguliere proces gemiddeld meer dan die van het digitale proces. Aan de andere kant wijst een groot deel van de respondenten op het feit dat digitaal aanvragen sneller en makkelijker is. Problemen met inloggen via DigiD lijkt de gemiddelde waardering van het digitale proces te doen dalen. Wanneer DigiD een lagere beoordeling krijgt in de afgenomen enquête, is ook de beoordeling van de eenvoud lager. Hieruit kan omgekeerd gesteld worden dat als DigiD goed functioneert, de beoordeling hoger is.

4.4.2 Gemeenten

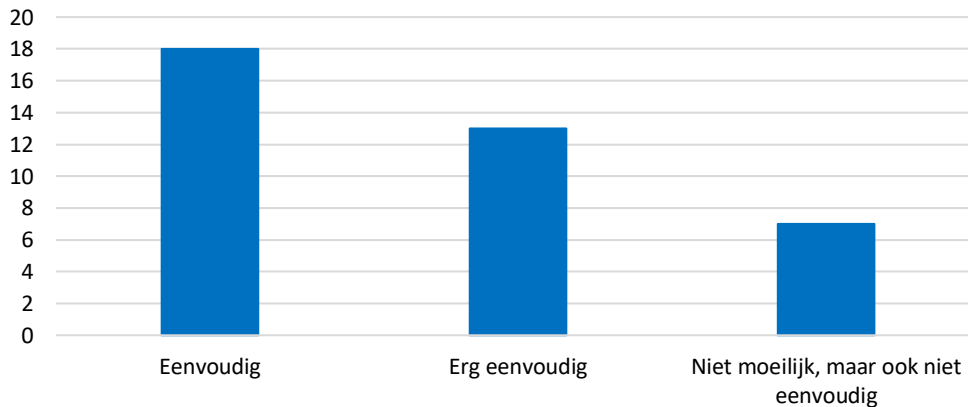
De gemeenten lijken het er over eens dat het digitale proces eenvoudiger is in het aantal stappen dat doorlopen dient te worden. Er zijn minder handelingen en het gehele traject neemt minder tijd in beslag. Dit behoeft echter enige nuancering, aangezien gemeenten in gesprek aangeven dat de tijdsbesparing zich, behoudens het wegvallen van het aanvraagproces, gevoelsmatig in de marge bevindt. Hierdoor wordt niet ervaren dat er significante verschillen ten opzichte van het reguliere aanvraagproces zijn ontstaan. Dit neemt echter niet weg dat wel degelijk tijd wordt bespaard bij een digitale aanvraag en gemeenten van mening zijn dat het proces eenvoudiger is geworden. Wel wordt door verschillende geïnterviewden opgemerkt dat de identificatie bij uitgifte zeer secuur moet gebeuren, omdat dit niet bij de aanvraag persoonlijk gebeurt. Er wordt door de gemeenten aangegeven dat de identificatie gelijk (en net zo secuur) verloopt als bij het reguliere proces.

Een gemeente geeft aan dat, met het oog op de toekomst, het een goede ontwikkeling zou zijn wanneer ook het moment van uitgifte bij de gemeente vervalt en rijbewijzen mogelijk bezorgd worden. Dit vermindert de handelingen voor zowel de burger als de gemeente. Hier kleven echter ook nadelen aan, zoals in het hoofdstuk fraudebestendigheid zal worden besproken.

4.4.3 Fotografen

Er is eveneens een enquête uitgezet onder erkende fotografen die deelnamen aan het experiment 'digitaal aanvragen rijbewijzen'. Uit de enquête blijkt onder meer dat geen van de respondenten het aanleveren van de digitale pasfoto's als 'moeilijk' of 'erg moeilijk' ervaart. Het grootste deel beoordeelt dit proces als 'eenvoudig' of 'erg eenvoudig'. 7 respondenten beoordeelden het als 'niet moeilijk, maar ook niet eenvoudig'.

Figuur 4.4 Eenvoud aanleveren digitale pasfoto's volgens fotografen (n=38)



De gesproken fotografen bevestigen bovenstaand beeld. Zij geven aan het nieuwe proces eenvoudig te vinden. De nieuwe procedures zijn in de beginfase even wennen, maar eenmaal gewend geeft een fotograaf aan dat de nieuwe werkzaamheden inmiddels 'part of the job' zijn.

4.5 Conclusie

Het onderdeel eenvoud is gedefinieerd als:

“minder handelingen, of korter durende handelingen voor de betrokken instanties en de tijdsbesteding en waardering van de eenvoud door de burger”.

Voor wat betreft de **burgers** laat dit hoofdstuk zien dat het aantal stappen min of meer gelijk blijft. Het aanvragen bij het loket wordt in het digitale proces vervangen door dezelfde stappen, maar dan online. De duur van deze stappen is echter verschillend. Het online aanvragen is sneller dan het aanvragen bij de gemeentebalie inclusief reistijd. Feitelijk gezien is het digitaal aanvragen voor burgers dus eenvoudiger dan het reguliere proces. Burgers ervaren dit echter (nog) niet altijd zo. Gemiddeld wordt het reguliere proces op dit moment als iets eenvoudiger beoordeeld dan het digitaal aanvragen.

Voor de **gemeenten** is het digitaal aanvragen van rijbewijzen eenvoudiger. Dit proces bevat een aantal handelingen minder voor de gemeenten. De overige handelingen blijven hetzelfde, waardoor het proces als geheel eenvoudiger wordt. Wel wordt door verschillende geïnterviewden opgemerkt dat de identificatie bij uitgifte zeer secuur moet gebeuren, omdat dit niet bij de aanvraag persoonlijk gebeurt. Er wordt door de gemeenten aangegeven dat de identificatie gelijk (en net zo secuur) verloopt als bij het reguliere proces.

Voor de **fotografen** neemt het aantal handelingen en de tijdsbesteding door het digitaal aanvragen van rijbewijzen toe. Bij het maken van de pasfoto's komen er een aantal verplichte handelingen bij, zoals het opvragen van gegevens en het opsturen van de foto's en de gegevens naar de RDW.

Voor de fotografen is het proces wat arbeidsintensiever geworden en is de tijdsbesteding toegenomen. In essentie is het proces dus minder eenvoudig geworden. Uit zowel de enquête als de gesprekken met de fotografen blijkt echter dat zij dit niet zo ervaren. Zij zien een marginale toename van de tijdsbesteding en zijn in de positie om mogelijk een vergoeding voor extra geleverde diensten te vragen. Zij geven daarnaast aan de procedures eenvoudig te vinden en zien binnen de handelingen geen obstakels.

Voor de **RDW** leidt het digitaal aanvragen eveneens tot meer handelingen. Deze zijn voor wat betreft het aanvraagdeel grotendeels geautomatiseerd. Het toezicht vereist extra (periodieke) bedrijfsbezoeken.

5 Fraudebestendigheid

5.1 Inleiding

Het tweede aspect waarop het experiment van digitaal aanvragen van het rijbewijs wordt beoordeeld is de fraudebestendigheid. De gehanteerde definitie hiervan is:

“eerdere en betere opsporing van foutieve aanvragen, vermindering van het aantal rijbewijzen dat in een laat stadium wordt afgewezen en vermindering van het aantal ingenomen rijbewijzen door identiteitsfraude”.

Aan de hand van diverse aspecten wordt beoordeeld en afgewogen of en in welke mate het digitale aanvraagproces fraudebestendiger is dan het reguliere aanvraagproces. Hiertoe wordt aan de hand van beschikbare documentatie allereerst een analyse gemaakt van de fraudebestendigheid van het reguliere aanvraagproces. Daarbij worden mogelijke fouten in het reguliere proces geïdentificeerd. Vervolgens wordt beschreven in hoeverre deze mogelijke fouten worden geadresseerd in het digitale aanvraagproces. Ook worden resultaten van de uitgevoerde pentests globaal beschreven. Tot slot zijn belangrijke betrokken partijen gevraagd naar hun mening ten aanzien van de fraudebestendigheid van het digitale aanvraagproces.

5.2 Kwetsbaarheden in het reguliere proces

Het reguliere proces kent een aantal kwetsbaarheden in de fraudebestendigheid. Deze kwetsbaarheden kunnen gevat worden in een aantal categorieën. Deze worden hierna beschreven.

1) Foto's worden bewerkt

In de AmvB die in 2017 werd vastgesteld wordt beschreven dat foto's met de huidige technische ontwikkelingen en apps zeer eenvoudig digitaal bewerkt kan worden. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat de persoon op de pasfoto bedoeld of onbedoeld niet langer op een realistische wijze is afgebeeld en de rijbewijshouder niet meer goed te identificeren is. Een voorbeeld van een bewuste bewerking is het zogenaamde 'photomorphen', waarbij de afbeeldingen van twee personen worden vermengd om identiteitsfraudemogelijk te maken. Een onbewuste bewerking kan ontstaan na bewerking met een fotoapp. Het is niet altijd eenvoudig op te merken of bijvoorbeeld de ogen groter zijn gemaakt of de oogkleur is aangepast. Al deze wijzigingen van de pasfoto kunnen de identificatie bemoeilijken en zijn dus ongewenst. Dergelijke bewerkingen vormen een reële bedreiging en zijn in de huidige processen nog niet goed technisch te ondervangen.

2) Foto's worden verwisseld

Tijdens het reguliere aanvraagproces bestaat de kans dat pasfoto's van reguliere aanvragers bewust of onbewust worden verwisseld.

- De kans bestaat dan dat de pasfoto met het verkeerde aanvraagformulier wordt meegestuurd, waardoor de aanvrager een rijbewijs met een verkeerde pasfoto ontvangt. Het is mogelijk dat de burger zijn gegevens overhandigt aan de baliemedewerker, die hierbij in het systeem een andere burger selecteert. Hierdoor wordt de aanvraag ingediend met een foto of handtekening van de verkeerde persoon. Deze situatie komt voor bij personen die gezamenlijk een vernieuwingsaanvraag aan de balie uitvoeren. De identiteitsverificatie is goed gegaan, maar de foto wordt gekoppeld aan de verkeerde persoon. Het is ook mogelijk dat de pasfoto op het aanvraagformulier voor verzending naar de RDW loslaat.

- Daarnaast bestaat de kans dat bewuste of onbewuste fotooverwisseling niet wordt opgemerkt, door het formaat van aangeleverde pasfoto's. Door het gebruik van kleine analoge pasfoto's zullen balied medewerkers fotooverwisseling niet altijd opmerken, voornamelijk wanneer de aanvrager en de persoon op de foto veel gelijkenis tonen.
- Bij foto's die onvoldoende overeenkomst vertonen met de laatst beschikbare foto wordt een handmatige controle uitgevoerd. In 2019 heeft de RDW bij 164 rijbewijsaanvragen geconstateerd waarbij sprake was van fotooverwisseling. Geen van deze rijbewijzen was digitaal aangevraagd.

3) De foto of de handtekening voldoet niet aan de (kwaliteits)eisen

Tot slot is het mogelijk dat de pasfoto of de handtekening niet aan de kwaliteitseisen voldoet. Wanneer de pasfoto en de handtekening analoog geleverd worden wordt dat niet altijd direct opgemerkt. Hierdoor is het mogelijk dat de aanvraag door de RDW wordt afgekeurd of dat het rijbewijs niet voldoet aan de kwaliteitseisen. De aanvrager moet de aanvraag dan opnieuw aanvragen. Op basis van gegevens van de RDW blijkt dat er voor regulier aangevraagde rijbewijzen geldt dat maandelijks circa 20% van aan de RDW geleverde pasfoto's niet voldoet aan de normen die gesteld worden door de International Civil Aviation Organization (ICAO). Normen die hierin gesteld worden gaan onder andere over gezichtsuitdrukking, de hoek waarin een foto van het gezicht mag worden gemaakt en de zichtbaarheid van ogen. Bij digitaal aangevraagde rijbewijzen gaat dit om 1% en betreft dan alleen zichtbare tanden, of een ooraanzet die niet zichtbaar is.

5.3 Vormgeving van digitale proces

In Nederland geldt het rijbewijs als geldig identiteitsdocument. Dat betekent dat het uitgeven van rijbewijzen grote gevolgen kan hebben wanneer dat niet zorgvuldig gebeurt. Het is daarom belangrijk dat het aanvraag- en uitgifteproces veilig vormgegeven wordt. Door verschillende belanghebbenden wordt aangegeven dat het digitale aanvraagproces enkele kwetsbaarheden in de fraudebestendigheid van het reguliere aanvraagproces wegneemt. Aan de andere kant wordt ook opgemerkt dat het digitale aanvraagproces nieuwe potentiële kwetsbaarheden kent. Deze paragraaf gaat in op de wijze waarop het digitale proces de fraudebestendigheid waarborgt en welke nieuwe risico's er zijn, inclusief de mitigatiemaatregelen.

Bij de opstart van de proef is steeds gezorgd dat Privacy en Security by Design een uitgangspunt waren. Hiermee is vanaf het begin van de proef ervoor gezorgd voor het opsporen en het mitigeren van risico's. De volgende waarborgen zijn in het ontwerp opgenomen:

- De aanvragen zijn beperkt tot het aanvragen van een categorie-uitbreiding, verlenging en/of herafgifte na ongeldigverklaring van een Nederlands rijbewijs, omdat de burger dan bekend is en al eerder de identiteit van de burger is gecontroleerd.
- Het inloggen met DigiD-substantieel om digitale verificatie uit te voeren en risico's met betrekking tot privacygevoelige informatie te mitigeren (paragraaf 5.3.1).
- De inzet van erkende fotografen voor het maken van de foto's en het doorsturen van de foto met handtekening naar de RDW (paragraaf 5.3.2).
- De uitvoering van een controle van de geleverde foto met de al bekende foto in het rijbewijsregister. Daarnaast worden de aangeleverde foto's ook handmatig gecontroleerd (paragraaf 5.3.3).
- Daarna vindt er een laatste identiteitsverificatie aan de balie door een ambtenaar plaats (paragraaf 5.3.4).

5.3.1 Vervanging identiteitsverificatie aan de balie met inloggen met DigiD-substantieel

In het reguliere aanvraagproces vindt er zowel een identificatiemoment bij de aanvraag als bij de afgifte plaats. In het digitale aanvraagproces wordt de eerste identificatie vervangen door een identiteitsverificatie met DigiD-substantieel. DigiD is een systeem dat in 2003 ontworpen is door Logius. Het is een systeem waarmee Nederlandse overheden (maar ook andere instanties zoals de zorgverzekeraars) online iemands identiteit kunnen verifiëren sinds 2005. Er bestaan verschillende niveaus van DigiD. Op het basisniveau wordt ingelogd met gebruikersnaam en wachtwoord. Op het middenniveau wordt ingelogd met naam en wachtwoord, maar vindt er controle plaats met een sms. Het zekerheidsniveau substantieel vereist het gebruik van een DigiD-app. Dit is het niveau dat door DAR gebruikt wordt, omdat er gewerkt wordt met fraude- en privacygevoelige informatie. In aanvulling op niveau midden is het hierbij nodig om eenmalig, middels Remote Document Authentication, een identiteitsbewijs te scannen. De te gebruiken identiteitsbewijzen zijn de bestaande middelen met een NFC-chip: het rijbewijs, de identiteitskaart en het paspoort. Voor het lezen van de chip is een NFC-chipkaartlezer of smartphone met NFC nodig.

Omdat een DigiD strikt persoonlijk is, is het de eigenaar van een DigiD niet toegestaan zijn gebruikersnaam en wachtwoord aan een andere persoon uit te lenen. Mocht dit wel gebeuren, dan is het doordat identiteitsbewijzen in persoon uitgegeven worden met DigiD substantieel nog meer zekerheid over de identiteit van de aanvrager. Immers, men moet al de gebruikersnaam, het wachtwoord, het identiteitsbewijs en de telefoon van de aanvrager hebben. Doordat het proces van digitaal aanvragen rijbewijzen een van de eersten was die gebruik maakten van de mogelijkheid van DigiD substantieel, moesten veel gebruikers de app nog installeren. Dit heeft de resultaten van de proef beïnvloedt. Aan het einde van de proef kwam de DigiD-app bijvoorbeeld pas voor Apple-gebruikers beschikbaar. Voor de fraudebestendigheid was deze keuze echter noodzakelijk om de privacy en de gegevens van de burgers voldoende te waarborgen. DigiD-substantieel is op dit moment de hoogst mogelijke beveiliging met DigiD. PWC heeft in 2016 en in 2018 risicoanalyses op het proces uitgevoerd. PWC concludeert in haar documenten dat bij landelijke uitrol de gegevens afgeschermd zouden moeten worden met DigiD hoog, wanneer deze dienst beschikbaar komt³. Hiermee wordt ook nog gevraagd om een pincode in de DigiD-app, om de privacy gevoelige gegevens nog beter af te schermen.

5.3.2 Inzet van erkende fotografen

Het belang van erkende fotografen

In de AMvB wordt beschreven dat het rechtstreeks versturen van de digitale pasfoto's door een erkende fotograaf aan de RDW een manier vormt om wat betreft de elektronische aanvraag van het rijbewijs te voldoen aan artikel 3, eerste lid, van richtlijn 2006/126/EG, dat bepaalt dat de lidstaten alle dienstige maatregelen nemen om vervalsing van rijbewijzen te voorkomen. Binnen het experiment werd het daarom enkel toegestaan de foto door een *erkende* fotograaf te laten maken en deze rechtstreeks via een beveiligde verbinding te laten toezenden aan de RDW. Verzending door een erkende fotograaf is noodzakelijk om te verzekeren dat de foto die bij de elektronische aanvraag wordt overgelegd, overeenstemt met het uiterlijk van de aanvrager, zodat de kans op fraude bij de aanvraag van rijbewijzen wordt verminderd. Door gebruik te maken van een erkenningsysteem is het mogelijk om direct toezicht en handhaving uit te voeren in de keten. Hierdoor verhoogt de totale kwaliteit op procesniveau. Daarnaast kan een rijbewijs alleen digitaal worden aangevraagd als er al een foto in de database van de RDW zit van een eerder afgegeven rijbewijs. Hierdoor kan gezichtsvergelijking plaatsvinden met een eerder afgegeven document. Het is met de huidige technieken slechts mogelijk om bij een elektronische aanvraag van een rijbewijs

³ PWC (2018). Herziene Risicoanalyse DAR.

fraude door bewerking van digitale pasfoto's te voorkomen, door te regelen dat digitale foto's rechtstreeks door de erkende fotograaf aan de RDW worden aangeleverd.

De betrokkenheid van de erkende fotograaf (zie boxtekst) vormt een waarborg voor de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de bij de aanvraag overgelegde foto en maakt de kans op identiteitsfraude kleiner. Door de inzet van erkende fotografen wordt voorkomen dat pasfoto's kunnen worden bewerkt, dat pasfoto's kunnen worden verwisseld en dat de pasfoto's niet voldoen aan de gewenste kwaliteitseisen. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal foto's dat wordt afgekeurd vele malen lager ligt dan dat dit bij de reguliere aanvragen is (20% voldoet niet aan de fotomatrix regulier en 1% niet bij het digitale proces).

Eisen voor de fotograaf

Fotografen kunnen alleen meewerken aan het digitaal aanvragen van rijbewijzen als zij hiervoor een erkenning hebben. Deze erkenning moet voldoen aan de eisen zoals gesteld zijn in de toezichtbeleidsbrief Erkenning Fotograaf pasfoto rijbewijs 2018. De erkenningshouders moeten aan de volgende eisen voldoen:

- De fotograaf moet in staat zijn om naar het oordeel van de RDW het proces adequaat uit te voeren.
- De fotograaf moet ingeschreven staan in het handelsregister van de Kamer van Koophandel die voldoet aan alle eisen.
- De fotograaf moet beschikken over software die naar het oordeel van de RDW geschikt is bevonden voor het uitvoeren van het proces.

In het kader van de erkenning van de fotograaf worden eisen gesteld aan de kwaliteit van de pasfoto (waaronder eisen rond het bewerken van de pasfoto), eisen rond de beveiliging van de dataverbinding (de gegevens moeten via een beveiligd kanaal naar de RDW worden gezonden) en eisen in verband met de bescherming van persoonsgegevens van de burger (de fotograaf mag bijvoorbeeld geen gegevens van de burger bewaren).

Tegelijkertijd kent het proces zoals dat nu is vormgegeven ook risico's. Het DAR-proces (zie hoofdstuk 4) laat zien dat de burger zijn foto laat maken en zijn rijbewijsnummer en handtekening vastlegt bij de fotograaf of in een fotocabine. De fotograaf krijgt hiermee de beschikking over gegevens van de burger. Het risico hierbij is dat er onrechtmatig gebruik gemaakt wordt van de gegevens van de burger. PWC adviseert dan ook om voor landelijke uitrol het proces dusdanig aan te passen dat de privacygevoelige informatie die wordt versterkt aan de fotograaf verminderd wordt⁴.

Daarnaast kan er ook fraude gepleegd worden bij de fotografen. PWC verwoordt de risico's als volgt:

“Een erkenningsregeling is als preventieve maatregel (om te voorkomen dat zomaar iedereen foto's kan indienen in het proces) belangrijk, maar niet effectief van toepassing op elke individuele aanvraag. De ervaring leert dat een partij die echt fraude wil plegen, ver kan en wil gaan als de (kans op een) positieve opbrengst opweegt tegen de kosten. Dit omvat het omkopen of beïnvloeden van een vakfotograaf. De oprichting van ondernemingen specifiek met als doel criminele activiteiten uit te voeren, behoort hier ook toe. Niettemin wordt met de inrichting van de erkenningsregeling de drempel verhoogd (voor 'gelegenheidsfraudeurs' met relatief laag volwassenheidsniveau) en wordt voor hen deze aanpak om een vals rijbewijs te krijgen minder aantrekkelijk gemaakt.”⁵

⁴ PWC (2018). Herziene Risicoanalyse DAR.

⁵ PWC (2018). Herziene Risicoanalyse DAR.

De mogelijkheid om fraude te plegen via fotografen geldt overigens zowel voor het reguliere, als het digitale proces. Er zijn daarom ook verschillende stappen ingebouwd in het digitale proces om deze frauduleuze foto's eerder en beter te herkennen en ervoor te zorgen dat er geen rijbewijs wordt afgegeven (zie ook paragraaf 5.3.3 en 5.3.4). Aan de ene kant zorgt een erkenningssysteem van fotografen dus voor meer waarborgen, aan de andere kant kan er door kwaadwillenden nog altijd fraude gepleegd worden. Toezicht op fotografen en fotocabines blijft daarom van essentieel belang ook bij verdere uitrol.

Toezicht op de fotografen

Het toezicht op de fotografen is geborgd door het gebruik van de juiste software, middels procesbeschrijvingen en periodieke (en soms onverwachte) bedrijfsbezoeken. De RDW gebruikt hiervoor risico-gestuurd toezicht en ook de zogenaamde mystery guest. Risico-gestuurd toezicht houdt in dat bedrijven waar overtredingen en of signalen geconstateerd zijn vaker het onderwerp van toezicht kunnen zijn. Bedrijven die minder goed of slecht presteren op het gebied van naleven van de regels zullen vaker gecontroleerd worden dan bedrijven die aantoonbaar de regels en instructies goed naleven⁶.

De periodieke controlebezoeken worden uitgevoerd door de RDW toezichthouder en worden in de regel van te voren telefonisch aangekondigd, maar kunnen ook onaangekondigd plaatsvinden. Ook kan er een mystery guest bezoek plaatsvinden bij de erkende fotografen. Tijdens de proef hebben er 264 unieke bezoeken aan fotografen plaatsgevonden. In de meeste gevallen ging het om bezoeken bij de aanvraag (136 bezoeken), daarnaast zijn er 91 periodieke controlebezoeken geweest, hebben er 33 mystery guest bezoeken plaatsgevonden. Daarnaast hebben er 9 bezoeken plaatsgevonden naar aanleiding van een interne melding, zijn er nog bezoeken geweest voor een herschouwing van tijdelijke intrekking (2 bezoeken), heeft er een bezoek plaatsgevonden n.a.v. een waarschuwing en heeft een bedrijf zelf verzocht om een bezoek. De frequentie van het periodieke toezicht door middel van controlebezoeken is tijdens de uitvoering van DAR in beginsel 1 keer per half jaar.

Indien de fotograaf niet voldoet aan de kwaliteitseisen of blijkt dat deze fotobewerkingen heeft doorgevoerd⁷, dan kan uiteindelijk zijn erkenning (tijdelijk) worden ingetrokken. Er heeft inmiddels een aantal terugkoppelingen vanuit het toezicht richting fotografen plaatsgevonden (dit ging meestal over de kwaliteit van de geleverde foto). Ook hebben door middel van bezoeken een aantal constatering plaatsgevonden die ook hebben geleid tot een waarschuwing met verscherpt toezicht (twee maal) of een tijdelijke intrekking van 6 weken van de erkenning (drie maal). Twee van de drie tijdelijke intrekkingen zijn opgelegd naar aanleiding van een constatering door de mystery guest, waarbij o.a. toezicht werd gehouden op privacyaspecten. Op het moment van schrijven van dit rapport heeft een totale intrekking van de erkenning één keer plaatsgevonden vanwege de onjuistheid van de KvK-inschrijving.

Toezicht op de gebruikte software

Er zijn in opdracht van RDW verschillende penetratietests (pentests) op de software die door de fotografen en PhoCS gebruikt wordt uitgevoerd. Een penetratietest is een toets van een digitaal systeem op kwetsbaarheden. Hierbij worden kwetsbaarheden gebruikt om in het systeem in te breken, met als doel hieruit lering te trekken en het systeem te kunnen verbeteren.

Op 28 januari heeft ilionx een Security Assessment opgeleverd die bestaat uit een algehele procesreview van leverancier PhoCS, een secure code review en penetratietest op de photostudio webapplicatie en een penetratietest op de driver van de handtekeningpad. Dit onderzoek had als

⁶ RDW, TBB erkenning fotograaf pasfoto rijbewijs.

⁷ De RDW geeft aan dat dit praktisch onmogelijk is binnen het digitale proces en tot op heden ook niet is vastgesteld.

doel om procesmatige en technische kwetsbaarheden inzichtelijk te maken en is uitgevoerd in de periode van maandag 6 januari 2020 tot en met dinsdag 14 januari 2020. In de rapportage van de pentest wordt geconcludeerd dat over veel zaken in het proces goed is nagedacht. Het proces wordt naar mogelijkheden goed technisch uitgevoerd en gecontroleerd. In totaal zijn 24 risico's gevonden, waarvan 1 met een hoge risicoclassificering, 22 met een lage risicoclassificering en 1 met een informatief karakter. De meeste aanbevelingen die hieruit volgen kunnen gemakkelijk uitgevoerd worden en aanbeveling van ilionx is dit ook snel te doen. Voor een aantal bevindingen geldt dat het gezien de kleine omgeving lastig is de risico's te mitigeren. Deze risico's kunnen bij uitbreiding (naar meer gemeenten en fotografen) technisch worden opgelost.

In opdracht van de RDW heeft Nováccent op 31 augustus 2018 een penetratietest uitgevoerd op de fotocabine bij de RDW. De proef was toen nog niet gestart, maar technisch was het proces al uitgerold. Er werden vier kwetsbaarheden geconstateerd, waarvan één met een informatief karakter, één met een middelhoog risico en één met een hoog risico. Door opvolging van de aanbevelingen is mitigatie van de maatregelen mogelijk.

Van 9 oktober tot 10 oktober 2018 voerde Nováccent een penetratietest en code review uit op de DAR-applicatie van RDW. In totaal zijn drie kwetsbaarheden ontdekt met een hoog risicoprofiel. Door opvolging van de aanbevelingen is mitigatie van de kwetsbaarheden mogelijk. De RDW geeft aan dat alle maatregelen conform de reguliere afhandeling van resultaten van pentests zijn doorgevoerd

Het regelmatig laten testen van de veiligheid van het proces en de gebruikte systemen is ingebouwd in de werkwijze van de RDW. De RDW heeft aangetoond daarna werk te maken van aanbevelingen ten behoeve van verbetering van het digitale aanvraagproces. De ontdekte kwetsbaarheden kunnen door blijvende monitoring en door opvolging van de aanbevelingen worden gemitigeerd. Monitoring hiervan en toezicht hierop blijft ook bij landelijke uitrol van essentieel belang.

5.3.3 Elektronische toetsing (detectie van fouten)

Naast de inzet van erkende fotografen, is er in het digitale proces een toetsingsmoment opgenomen na het versturen van de foto door de fotograaf. Hierbij worden verschillende zaken elektronisch getoetst die bij een reguliere aanvraag slechts visueel door de medewerker van de gemeente werden beoordeeld.

- Ten eerste wordt getoetst of de foto voldoet aan de eisen die aan de pasfoto gesteld zijn. De RDW voldoet aan de standaardnormen die voor risicoklasse III zijn opgesteld. Er wordt gebruik gemaakt van software van Cognitec. Deze software wordt getest door het NIST en gemeten op kwaliteit. Hierbij gaat het om de thans geldende eisen voor pasfoto's, die nu op elektronische wijze worden beoordeeld. Door de technische controle worden pasfoto's die niet voldoen aan de gestelde ICAO-normen tijdens het uploaden opgemerkt, zodat de fotograaf direct een nieuwe pasfoto moet maken en aanleveren. Waar voor regulier aangevraagde rijbewijzen 20% niet voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen is dit in het digitale proces minder dan 1%.
- Vervolgens wordt gekeken of de aangeleverde pasfoto overeenkomt met de laatst aangeleverde pasfoto op het rijbewijs. De door de erkende fotograaf verzonden foto wordt middels beproefde technieken vergeleken met de foto van het laatst afgegeven rijbewijs van de rijbewijshouder in het register. Bij het testen van de fotovergelijkingsssoftware werd in (ten minste) drie gevallen identiteitsfraude ontdekt die in het reguliere proces niet werd opgemerkt. Bij een fysieke aanvraag vindt deze beoordeling plaats aan de hand van een vergelijking van het identiteitsbewijs en de aanvrager en vervolgens door een vergelijking van de nieuwe biometrie en de aanvrager.

- Doordat digitale pasfoto's worden aangeleverd is de kwaliteit van de aangeleverde pasfoto beter. Wanneer na verloop van tijd steeds meer digitale pasfoto's in het rijbewijsregister beschikbaar zijn, zal de vergelijking tussen twee pasfoto's van hoge kwaliteit gemaakt kunnen worden. Dit komt de fotovergelijking ten goede.
- De elektronische toetsing wordt gecombineerd met de visuele toets bij uitreiking van het rijbewijs. Omdat een elektronische toets op bepaalde vlakken betrouwbaarder is en deze wordt gecombineerd met een visuele toets bij het uitreiken van het rijbewijs, gaat het om een versterking ten opzichte van het huidige proces.

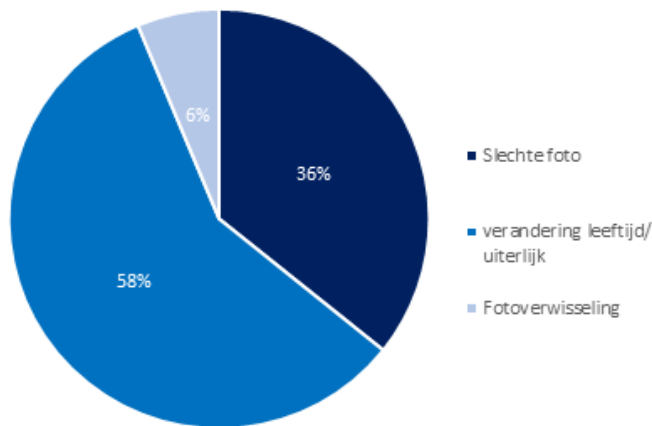
Alleen diegene voor wie elektronisch met voldoende zekerheid vast kan worden gesteld dat de overgelegde foto aan de eisen voldoet en van de juiste persoon is, kan een aanvraag elektronisch worden ingediend. Indien elektronisch niet kan worden geconstateerd dat een foto van de juiste persoon is ingezonden, wordt de burger verwezen naar het reguliere (fysieke) aanvraagproces bij de gemeente. Het is de bedoeling dat de burger bij de fotograaf ook een papieren foto krijgt en hij derhalve niet nogmaals naar de fotograaf hoeft te gaan. Meestal kan deze foto gewoon worden gebruikt omdat de oorzaak van de 'mismatch' bij de fotovergelijking vaak gelegen zal zijn in veranderingen van het uiterlijk van de betrokken burger of de kwaliteit van de in het register opgeslagen foto van het eerder verleende rijbewijs. In een zeer klein aantal gevallen dat de fotovergelijking niet mogelijk is, kan dit komen door 'ageing' en 'illness'. Als dat niet het geval is kan de reden zijn dat er bewust een foto van een andere persoon is overgelegd in verband met identiteitsfraude.

Risico van fotomorphing

Als risico wordt dan ook benoemd dat het mogelijk is om een bewerkte foto in het proces te krijgen. Dit betreft het risico van identiteitsfraude door 'morphing': een fotobewerking waarbij het samenvloeien van twee foto's van verschillende personen leidt tot een nieuwe foto gelijkend op beide personen. Overigens is dit zowel mogelijk in het reguliere, als in het digitale proces. Het gevolg van fotomorphing is dat in de toekomst bij een nieuwe aanvraag een identiteitsdocument kan worden afgegeven waarbij de foto niet die van de rechtmatige rijbewijshouder is, maar de foto van de fraudeur.

De fotovergelijkingstool van de RDW zoekt nu naar de foto's die minder dan 20% kans op een match met vorige foto's in het rijbewijsregister heeft. Deze worden geblokkeerd voor digitale aanvragen van het rijbewijs. Dit signaleert een handelingsfout door de balie medewerker (verwisseling van foto's) maar is niet altijd goed in staat om een gemorphte foto te signaleren. Alle foto's die tot 50% match hebben gehad met de database werden daarom in 2019 door medewerkers van de RDW bekeken (naast de andere foto's) en de redenen zijn bijgehouden. De figuur hieronder geeft aan welke redenen er waren voor de minder goede gelijkenis. In 2019 zijn door de nieuwe fotovergelijkingstool drie gevallen van fraude ontdekt. Deze gevallen zijn aan de instanties overgedragen.

Figuur 5.1 Redenen voor specifieke uitval in 2019 (controle <50% gelijkens) (n=2.606)



Bron: RDW, 2020.

Er wordt steeds gezocht naar nieuwe methoden om deze relatief nieuwe manier van fraude tegen te gaan. Zo wordt er door de RDW gedacht aan ICT-systemen zoals deze bijvoorbeeld door creditcardmaatschappijen worden gebruikt, om frauduleuze transacties te ontdekken. Dit geldt zowel voor het digitale als het reguliere proces.

5.3.4 Identiteitsverificatie bij uitgifte

De wetgeving schrijft voor dat er minimaal één keer een persoonlijke identiteitsverificatie moet zijn. De persoonlijke identiteitsverificatie vindt bij het digitale proces plaats bij de uitgifte. Doordat er maar een persoonlijk identificatiemoment is, is de identificatie aan de balie bij het afhalen zeer belangrijk.

Door de gemeenten wordt echter aangegeven dat het uitgifteproces voor digitaal aangevraagde documenten niet verschilt ten opzichte van regulier aangevraagde rijbewijzen. Zij geven aan dat dit beide secuur gebeurt. De identificatie bij de uitgifte van digitaal aangevraagde rijbewijzen behoeft naar mening van enkele gesproken personen echter wel extra aandacht van de baliemedewerker, omdat dit het enige identificatiemoment in persoon is. Dit wordt ook aangegeven door de rapporten van PWC⁸. In deze rapporten wordt ook gesteld dat baliemedewerkers hiervan op de hoogte gebracht moeten worden. Dit is volgens de gesproken baliemedewerkers niet in alle gevallen gebeurd.

Door enkele belanghebbenden wordt identificatie bij uitgifte als kwetsbaar gezien, omdat de baliemedewerker zeer sterk in de schoenen moet staan om een rijbewijs aan een klant te weigeren na negatieve identificatie. Dat geldt zeker wanneer duidelijk is dat het rijbewijs onder de balie beschikbaar is. Het is gemakkelijker een foutieve aanvraag te weigeren dan te weigeren een foutief rijbewijs te verstrekken, zijn zij van mening. Zij geven aan dat in het reguliere proces er twee keer door twee verschillende personen wordt gekeken naar de persoon, terwijl dat nu maar een keer is. De digitale inlog met DigID, controle en toezicht op de fotograaf en de fotovergelijking wordt, ondanks de vele veiligheidsstappen die zijn genomen en de vermindering van foutieve aanvragen (zie hierboven) door deze belanghebbenden niet als voldoende fraudebestendig gepercipieerd.

⁸ PWC (2016). Risicoanalyse DAR & Herziene Risicoanalyse DAR.

Daarnaast wordt aangegeven dat technologie de menselijke beoordeling niet in alle vlakken verbetert. Er wordt door deze betrokkenen aangegeven dat baliemedewerkers van gemeenten bijvoorbeeld worden getraind in het herkennen van nervositeit bij de aanvraag, terwijl de techniek hier niet toe in staat is. De nervositeit kan bij de digitale aanvraag enkel bij de uitgifte worden opgemerkt, maar zoals eerder beschreven wordt dit moment gezien als gevoeliger identificatiemoment dan de aanvraag.

5.4 Ervaring van betrokken partijen

5.4.1 Gemeenten

De gesproken gemeenten zijn over het algemeen van mening dat het digitale proces niet fraudegevoelig is of fraudegevoeliger is dan een reguliere aanvraag. Zo wordt aangegeven dat uit proeven met fotovergelijking blijkt dat de identificatie goed werkt, dat op basis van verschillende softwareprogramma's gezichtskenmerken goed kunnen worden vergeleken en look-a-like fraude kan worden geconstateerd. Althans, zij hebben geen ervaring dat dit niet zo zou zijn. Dit wekt vertrouwen bij de gemeenten.

De gesproken gemeenten hebben allen ook nog geen situaties van fraude ervaren sinds de start van de proef. De gemeenten geven aan dat momenteel het identificatiemoment aan de balie behouden is en dat daarnaast de gegevens en foto's bij de RDW worden gekeurd. Zelfs de fotograaf voert in bepaalde zin een check uit. Dit tezamen met de benoemde software programma's zorgt ervoor dat het proces niet als fraudegevoelig wordt ervaren.

Ten aanzien van de kwaliteit van de foto's zijn de gemeenten ook overwegend tevreden. Zij zien dat de kwaliteit van de foto's uit het digitale proces kwalitatief zeer sterk is. Zo nu en dan zijn er echter wel eens problemen met de belichting van de foto's. Dit is echter veelal incidenteel en dit probleem is volgens de RDW inmiddels opgelost. Daarnaast zien de gemeenten dat het invoeren van de gegevens, zoals de handtekening, vrijwel altijd probleemloos is verlopen.

5.4.2 Fotografen

De gesproken fotografen zijn van mening dat het digitale aanvragen van rijbewijzen geen fraude in de hand werkt. Zij geven allen aan dat zij gedurende de proef van eventuele fraude of fouten in het systeem niets hebben vernomen. Zij geven aan dat er in hun praktijk geen abnormale aanvragen hebben plaatsgevonden. Zo geeft een fotograaf aan dat wanneer gegevens als het rijbewijsnummer, worden ingevoerd direct zichtbaar is of deze juist zijn. Wanneer andere gegevens niet juist blijken te zijn komt er een melding vanuit de RDW. Dit is bij de gesproken fotografen echter zelden voorgekomen en bleek dan vaak een menselijke fout te zijn. De fotografen geven daarnaast zelf aan dat het doorgeven van gegevens richting de RDW niet fout is gegaan.

Daarnaast merken de fotografen op dat zij binnen het traject als onofficiële controleposten fungeren. Zonder daar specifiek op te letten kunnen zij ook constateren wanneer iets niet helemaal in de haak lijkt te zijn. Ondanks dat het niet hun taak is, hebben de fotografen niet ervaren dat ingrijpen bij mogelijke fraude of verkeerd verleende informatie noodzakelijk zou zijn geweest.

5.5 Conclusie

Het online aanvragen van het rijbewijs is ten aanzien van fraudebestendigheid doeltreffend wanneer sprake is van: *“eerdere en betere opsporing van foutieve aanvragen, vermindering van het aantal rijbewijzen dat in een laat stadium wordt afgewezen en vermindering van het aantal ingenomen rijbewijzen door identiteitsfraude”*.

In de inrichting van het digitale proces hebben preventie en detectie een belangrijke plaats gekregen om het aanvraag en afgifteproces te versterken. De volgende beheersingsmaatregelen zijn hierbij van toepassing:

- De aanvragen zijn beperkt tot het aanvragen van een categorie-uitbreiding, verlenging en/of her-afgifte na ongeldigverklaring van een Nederlands rijbewijs, omdat de burger dan bekend is en al eerder de identiteit van de burger is gecontroleerd.
- Het inloggen met DigiD-substantieel om digitale verificatie uit te voeren en risico's met betrekking tot privacy gevoelige informatie te mitigeren (paragraaf 5.3.1).
- De inzet van erkende fotografen voor het maken van de foto's en het doorsturen van de foto met handtekening naar de RDW en toezicht en controle hierop (paragraaf 5.3.2).
- De uitvoering van een controle van de geleverde foto met de al bekende foto in het rijbewijsregister. Daarnaast worden de aangeleverde foto's ook handmatig gecontroleerd (paragraaf 5.3.3).
- Daarna vindt er een laatste identiteitsverificatie aan de balie door een ambtenaar plaats (paragraaf 5.3.4).

Gedurende de opstart en de implementatie van DAR heeft meermaals evaluatie en monitoring van de fraudebestendigheid plaatsgevonden. Voorafgaand aan de pilot is door PWC een risicoanalyse uitgevoerd. De RDW heeft de (meeste) aanbevelingen uit de risicoanalyses doorgevoerd en voldoet hiermee aan de vooraf gestelde veiligheidseisen. Ter monitoring van de veiligheid laat de RDW op regelmatige basis pentests uitvoeren. Door opvolgen van aanbevelingen zijn herkende kwetsbaarheden gemitigeerd of kunnen deze bij verdere uitrol gemitigeerd worden.

De evaluatoren zijn van mening dat het digitale aanvraagproces fraudebestendiger is op bepaalde onderdelen (inzet van erkende fotografen en uitvoering van controle met fotovergelijkingsoftware) dan het reguliere aanvraagproces. Hierdoor worden fouten eerder en beter in het proces opgespoord. Gemeenten geven aan dat zij niet het gevoel hebben dat het digitale proces fraudegevoeliger is dan het reguliere proces en zij hebben geen signalen dat er meer rijbewijzen bij afgifte moeten worden geweigerd. In de evaluatieperiode zijn er ook geen signalen geweest dat er digitaal aangevraagde rijbewijzen gebruikt zijn voor identiteitsfraude. Tegelijkertijd kan op basis van deze informatie nog niet worden vastgesteld of het proces nu daadwerkelijk zorgt voor een fraudebestendiger proces ten opzichte van het reguliere proces. Er zijn zaken die nu fraudebestendiger zijn, aan de andere wordt door enkele betrokkenen ook aangegeven dat er nieuwe kwetsbaarheden ontstaan. Het gaat hierbij met name om de verandering van de identiteitsverificatie (van de balie naar DigiD-substantieel). Het is zaak deze risico's te blijven monitoren en hierover te communiceren. Wanneer de risico's onvoldoende gemitigeerd blijken zullen hiertoe aanvullende maatregelen getroffen moeten worden. Daarnaast zal ook nagedacht moeten worden over veiligheidsmaatregelen bij verdere uitrol. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over de informatie die de fotograaf ter beschikking krijgt, opschaling naar DigiD-hoog en verder nadenken over systemen om fotomorphing te herkennen (dit laatste geldt overigens ook voor het reguliere proces).

6 Gebruiksvriendelijkheid

6.1 Inleiding

Het derde aspect waarop het proces om digitaal een rijbewijs aan te vragen wordt beoordeeld is de gebruiksvriendelijkheid. Hierbij wordt de volgende definitie gehanteerd:

“een hogere waardering door de burgers voor dit digitale proces wordt gegeven dan voor het reguliere aanvraagproces”.

Bij de beoordeling wordt gebruik gemaakt van de resultaten uit de enquêtes (onder burgers en fotografen) en de door de RDW uitgezette enquête. Aanvullend is gebruik gemaakt van interviews onder belangrijke betrokken partijen.

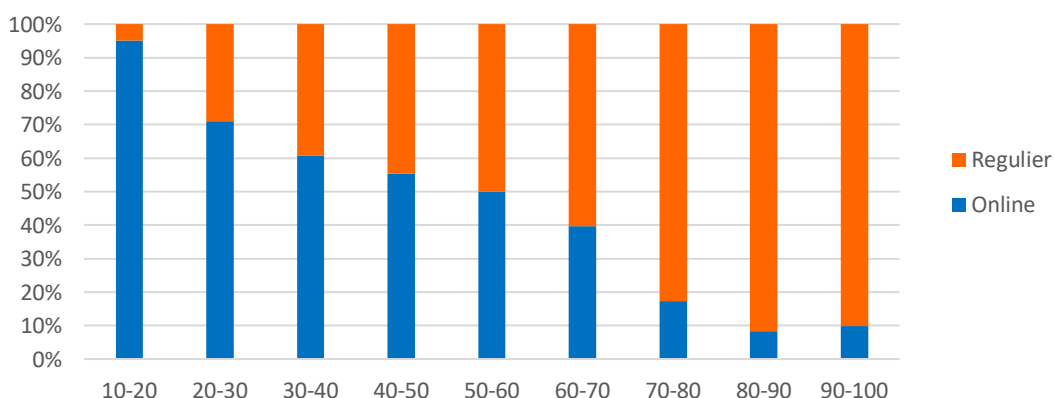
Aan de hand van vergelijkingen tussen het reguliere proces en het online aanvragen wordt de balans opgemaakt of het online aanvragen daadwerkelijk als gebruiksvriendelijker wordt ervaren. Op deze manier kan worden vastgesteld of het online aanvragen daarmee doeltreffend is geweest in het behalen van de doelstellingen.

6.2 Burgerperspectief

6.2.1 Leeftijd van aanvragers

In onderstaande grafiek is te zien dat het digitaal aanvragen van rijbewijzen relatief vaker door jongeren wordt gedaan, terwijl het aanvragen aan de balie vaker onder ouderen de voorkeur heeft. Verklaringen hiervoor kunnen de gemiddelde digivaardigheid van deze leeftijdsgroepen zijn en het feit dat ouderen al langer gewend zijn naar een gemeentehuis te gaan. Daarbij hebben de deelnemende gemeenten er tijdens het experiment over het algemeen voor gekozen de mogelijkheid van het digitaal aanvragen van rijbewijzen voornamelijk via sociale media te promoten, waardoor dit mogelijke effect wordt versterkt.

Figuur 6.1 Aandeel online-aanvragers per leeftijdscategorie

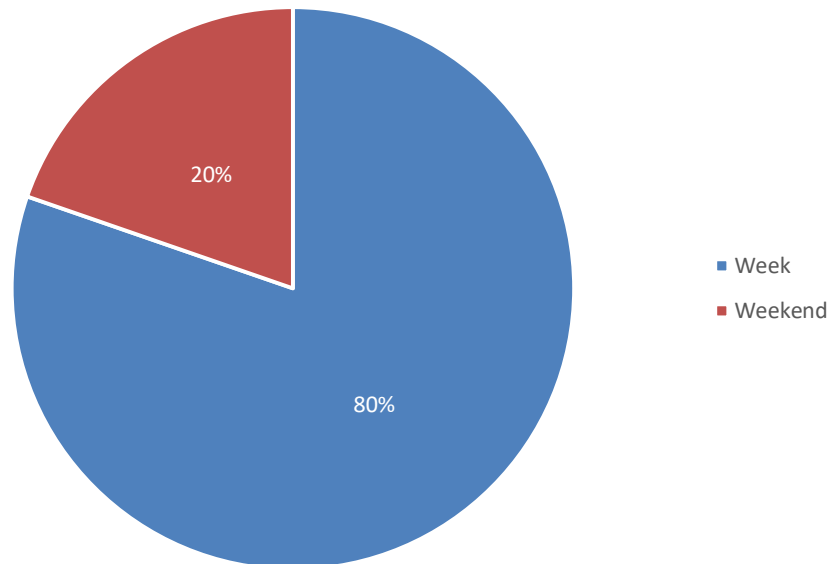


Bron: RDW (2019), bewerking Ecorys.

6.2.2 Moment van aanvragen

De meeste digitale aanvragen worden doordeweeks uitgevoerd. In totaal werden gedurende het experiment 2.220 rijbewijzen digitaal aangevraagd in het weekend. Op doordeweekse dagen worden gemiddeld per dag meer aanvragen gedaan dan op zaterdagen of zondagen. De mogelijkheid het rijbewijs in het weekend aan te vragen kan gezien worden als extra dienstverlening, die daarmee de gebruiksvriendelijkheid ten goede komt.

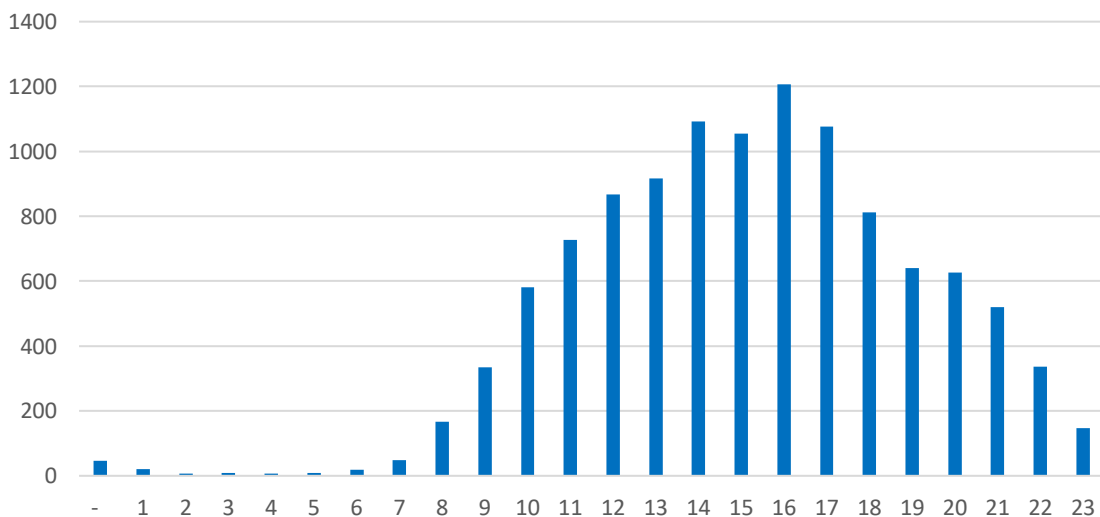
Figuur 6.2 Digitale aanvragen verdeling week/weekend (n=13.485)



Bron: RDW (2019), bewerking Ecorys.

In onderstaande figuur is te zien dat de digitale aanvragen verspreid over de gehele dag en zelfs de nacht plaatsvinden. Hierbij is een piek te zien om 16.00 uur.

Figuur 6.3 Digitale aanvragen verdeeld over uren

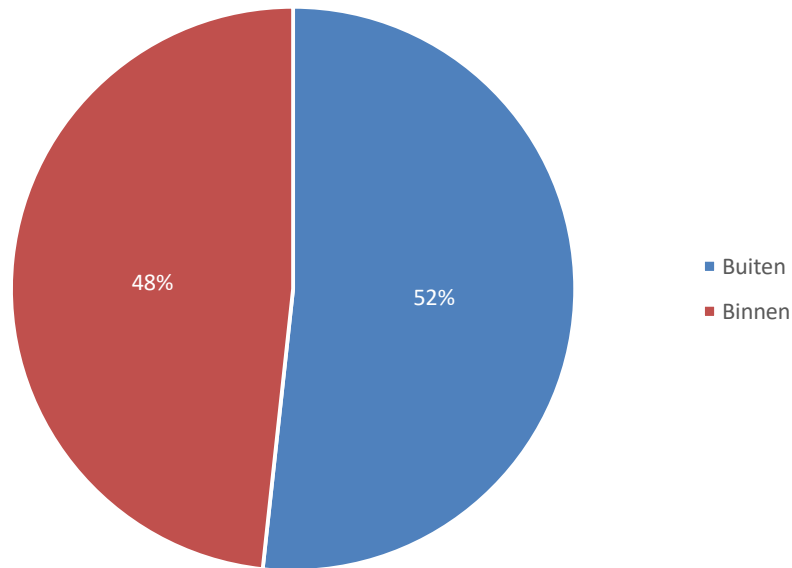


Bron: RDW (2019), bewerking Ecorys

In totaal zijn hiermee meer rijbewijzen digitaal aangevraagd buiten reguliere openingstijden dan binnen reguliere openingstijden, respectievelijk 5.828 en 5.440. Uit de grafiek blijkt dat er een grote behoefte bestaat rijbewijzen buiten de reguliere werktijden van gemeenten aan te kunnen vragen. De mogelijkheid rijbewijzen buiten openingstijden (na werktijd en in het weekend) aan te vragen

kan gezien worden als een extra dienstverlening en dus als een verbetering van de gebruiksvriendelijkheid.

Figuur 6.4 Digitale aanvragen openingstijden (n=11.269)



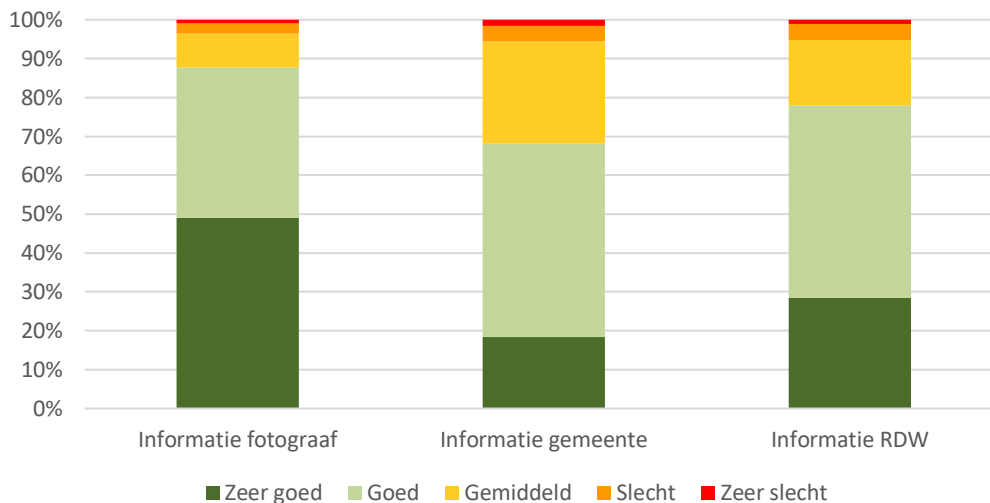
Bron: RDW (2019), bewerking Ecorys.

6.2.3 Waardering kwaliteit informatie

In de enquête van de RDW werd de respondenten gevraagd naar de kwaliteit van de verkregen informatie. Hieruit bleek allereerst dat 85% (n=2.410) van de respondenten de informatie op de website van de RDW helder vond. 15% van de respondenten vond deze informatie niet helder genoeg. Daarnaast werd gevraagd naar de verkregen informatie voor de burger bij de fotograaf, de gemeente en de RDW. Uit figuur 6.5 blijkt dat een aanzienlijk deel van de respondenten deze verkregen informatie bij alle drie de instanties als goed tot zeer goed beschouwt. Een kleiner gedeelte variërend van 4% bij de fotograaf, 6% bij de gemeenten en 5% bij de RDW beoordeelt de verkregen informatie als slecht tot zeer slecht.

Over het algemeen wordt geconstateerd dat de respondenten de verkregen informatie dus overwegend als positief beoordelen. Desondanks is er nog steeds een deel van de respondenten die aanvullende informatie gewenst zou vinden.

Figuur 6.5 Mening van de respondent over de verkregen informatie bij de diverse instanties (n=2.409)

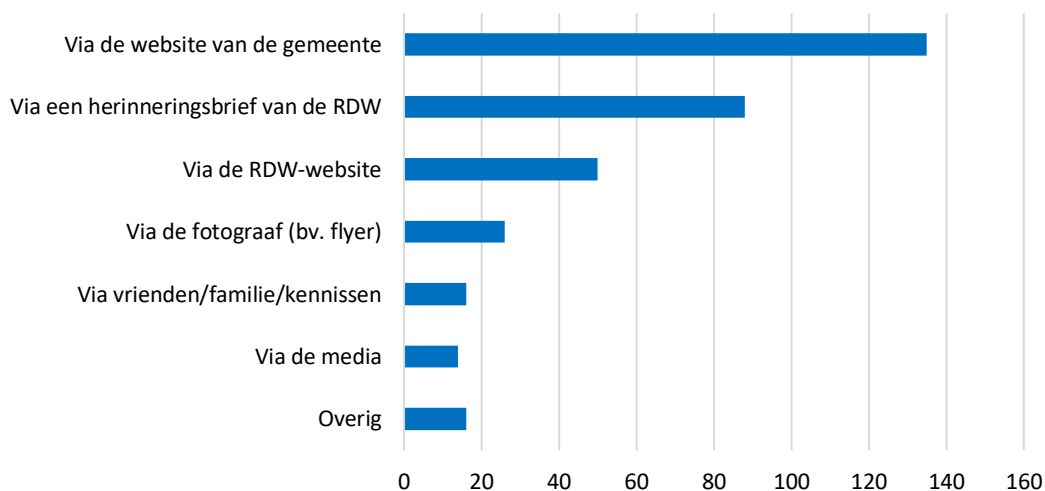


Bron: Enquête RDW, bewerking Ecorys.

6.2.4 Reden voor keuze

De respondenten die het rijbewijs online aangevraagd hebben, kennen DAR veelal via de gemeentewebsite of via een herinneringsbrief van de RDW.

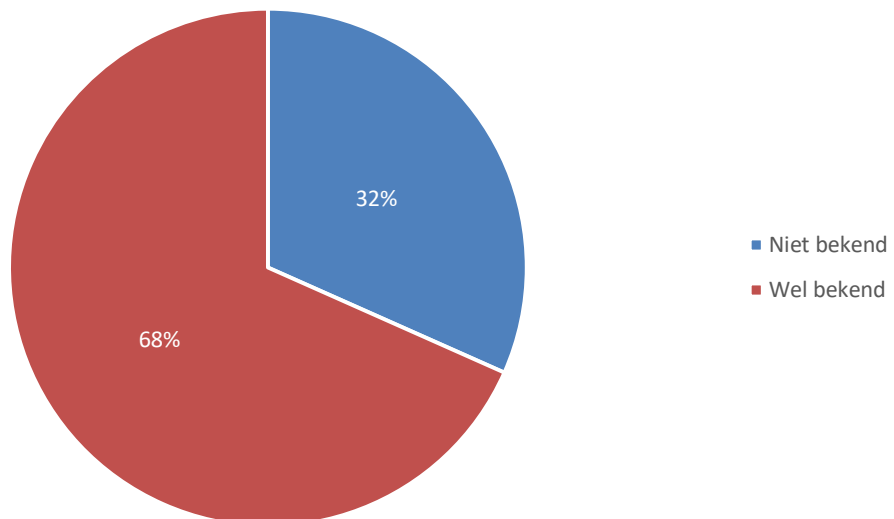
Figuur 6.6 Hoe is men in aanraking gekomen met de mogelijkheid het rijbewijs digitaal aan te vragen (RDW enquête)



Bron: Enquête Ecorys, 2019.

Van de burgers die hun rijbewijs hebben aangevraagd bij de gemeente was 68% wel op de hoogte van het bestaan van het DAR, maar zij kozen er toch voor om het rijbewijs niet online aan te vragen.

Figuur 6.7 Bekendheid digitaal aanvraagproces onder reguliere aanvragers (n=1.134)



Bron: Enquête Ecorys, 2019.

Om de waardering van de gebruiksvriendelijkheid te beoordelen is allereerst gekeken naar de redenen van respondenten om te kiezen voor het regulier aanvragen of het online aanvragen.

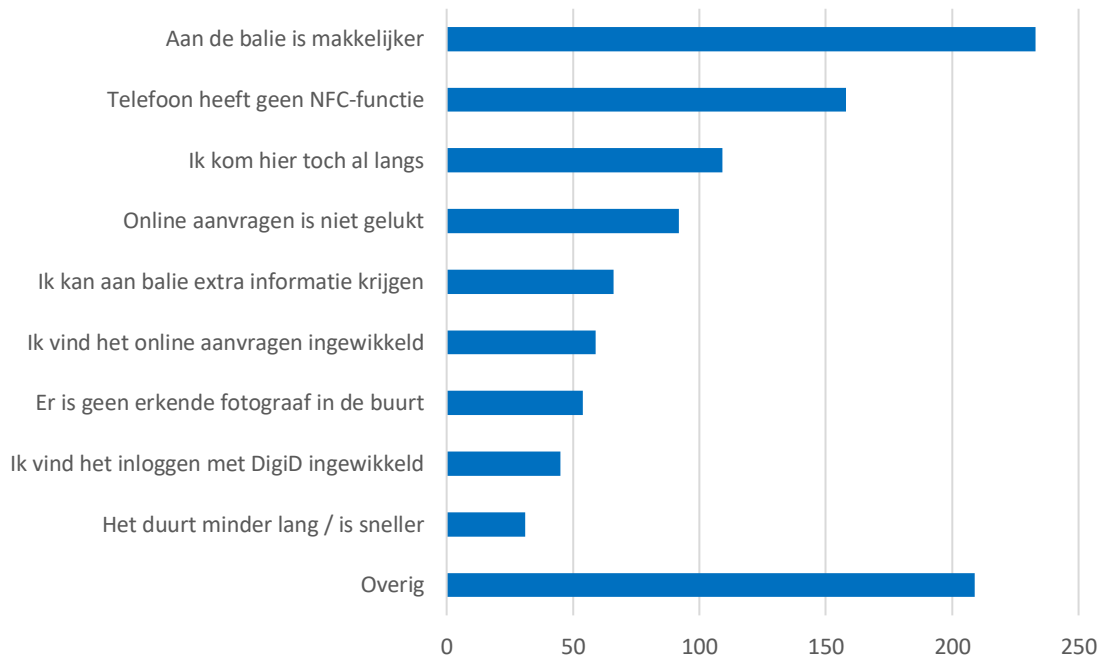
Wanneer wordt gekeken naar de redenen die respondenten geven voor de keuze om het rijbewijs regulier aan te vragen valt op dat dit voor een deel lijkt samen te vallen met de moeite die bepaalde respondenten hebben met het online aanvragen. Zo wordt duidelijk dat deze respondenten het online aanvragen ingewikkeld vinden, evenals het inloggen met DigiD en dat bij bepaalde respondenten de online aanvraag in zijn geheel niet is gelukt. Ook het feit dat bepaalde mobiele telefoons geen NFC-functie hadden werkte zeer beperkend. Dit is een gevolg van de keuze voor DigiD-substantieel in het ontwerp.

Daarnaast wordt echter duidelijk dat respondenten kiezen voor het aanvragen aan de balie, omdat het gemakkelijker is, ze toch al langs het gemeentehuis komen en dat aan de balie extra informatie kan worden verkregen. De respondenten die het rijbewijs aanvragen bij de balie lijken deze aspecten belangrijker te vinden dan de tijdsduur, omdat dit niet wordt aangegeven als reden om het bij de gemeente aan te vragen.

Buiten de gevraagde opties om wordt daarnaast door respondenten aangegeven dat online aanvragen niet mogelijk was, doordat het rijbewijs te oud was om het online te verlengen⁹ en dat de aanvraag een bijzondere aanvraag (spoed of kwijt) was. Daarnaast wordt in de categorie 'overig' vaak aangehaald dat de applicatie iOS/Apple niet ondersteunt, dat veel burgers al een pasfoto beschikbaar hadden en dat men niet inziet dat het veel tijd bespaart. Men moet immers nog steeds langs zowel de fotograaf als het gemeentehuis.

⁹ Overigens klopt dit volgens de RDW niet. Ook een ouder rijbewijs zou verlengd moeten kunnen worden in DAR.

Figuur 6.8 Redenen voor aanvraag aan de balie (regulier)



Bron: Enquête Ecorys, 2019

In vergelijking met het aanvragen bij de gemeente wordt tijdbesparing als reden om het rijbewijs online aan te vragen veelvuldig genoemd. Snelheid en daarnaast flexibiliteit in tijden lijken de voornaamste redenen voor respondenten om het rijbewijs online aan te vragen. Ten aanzien van de tijd wordt aangegeven dat reistijd van en naar het gemeentehuis wordt bespaard en ten aanzien van flexibiliteit geven respondenten aan dat het online aanvragen of elk gewenst moment mogelijk is en dat men niet gebonden is aan de openingstijden van het gemeentehuis.

Bij de overige categorie wordt vaak aangegeven dat het gemak een voorname reden is om het online aan te vragen. Daarnaast blijkt ook dat verschillende burgers nieuwsgierig waren naar dit proces en het graag eens wilden proberen.

Figuur 6.9 Redenen voor digitale aanvraag



Bron: Enquête Ecorys, 2019.

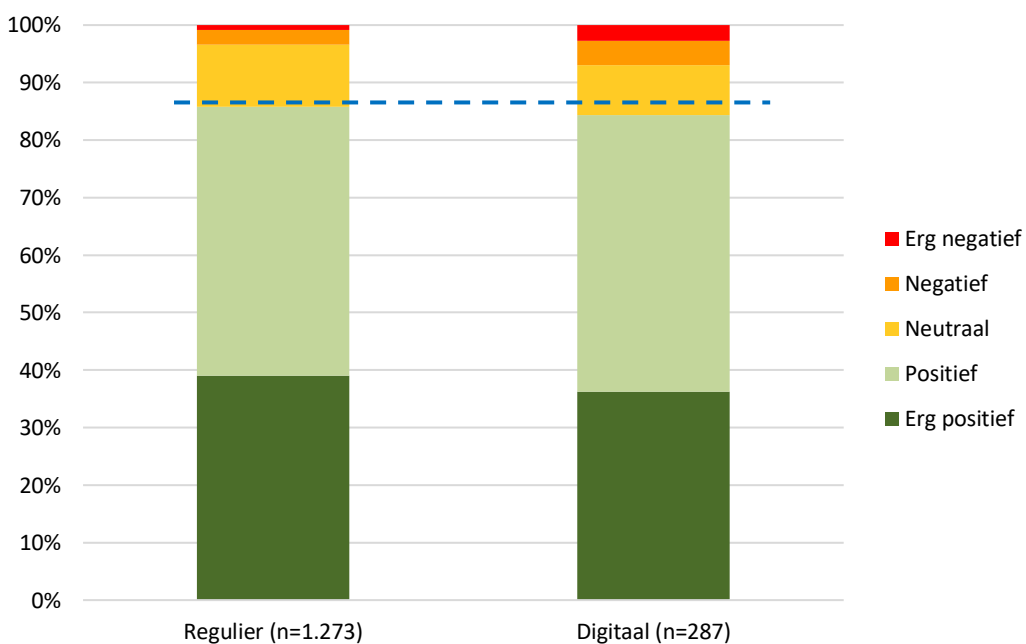
6.2.5 Waardering gebruiksvriendelijkheid

Wanneer gekeken wordt naar de waardering van de gebruiksvriendelijkheid van zowel het aanvragen van het rijbewijs bij de gemeente als het online aanvragen, wordt geconstateerd dat beide vormen in grote mate positief worden gewaardeerd. Wanneer de negatieve waarderingen worden vergeleken, wordt waargenomen dat het aantal negatieve waarderingen bij het online aanvragen (7%) hoger ligt dan de negatieve waarderingen bij het aanvragen bij de gemeente (3,5%). Mogelijke verklaringen hiervoor komen uit figuur 6.11, waarin onder andere duidelijk wordt dat bepaalde respondenten zowel het online aanvragen als het werken met DigiD als lastig ervaren. Ook waren er respondenten bij wie het online aanvragen in zijn geheel niet gelukt was. De resultaten van de enquête van de RDW lijken dit te ondersteunen. Uit deze enquête blijkt dat het voor 16% van de respondenten (N=2.409) niet duidelijk was welke stappen moesten worden doorlopen bij het online verlengen van het rijbewijs. Ondanks dat het voor de meerderheid wel duidelijk was is er dus een deel die moeite heeft met de online procedure.

Uit de enquête van de RDW blijkt daarnaast wel dat 86% (N=2.410) van de respondenten die het rijbewijs online hebben aangevraagd het zouden aanbevelen aan vrienden en/of familie. Slechts 3% geeft aan dit niet aan te bevelen. Hieruit blijkt dus dat bij de respondenten bij wie het online aanvragen is gelukt de waardering van het online proces erg hoog ligt.

Over het algemeen kan worden geconstateerd dat, ondanks dat de verschillen tussen beide aanvraagvormen klein zijn en de waarderingen overwegend positief, het online aanvragen vooralsnog niet als gebruiksvriendelijker wordt ervaren, maar ook niet als niet-gebruiksvriendelijk. Figuur 6.10 laat dit visueel zien.

Figuur 6.10 Waardering gebruiksvriendelijkheid door de burgers per type aanvraag



Bron: Enquête Ecorys, 2019

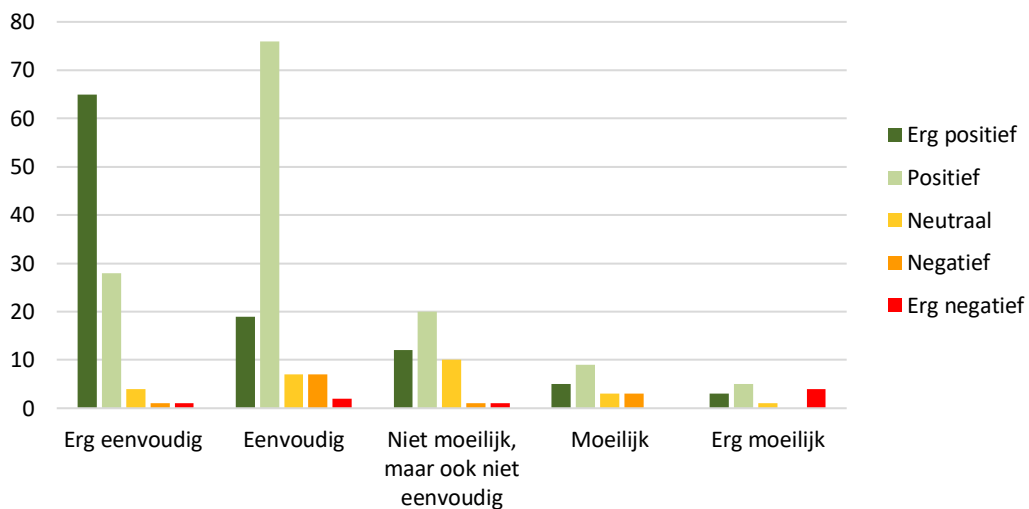
Gebruik DigiD

Zoals bovenstaand werd aangegeven is het gebruik van DigiD voor een aantal respondenten een ingewikkeld proces. Figuur 6.11 geeft aan in hoeverre de ervaring met het gebruik van DigiD een effect heeft op de waardering van de gebruiksvriendelijkheid. Tussen deze twee aspecten lijkt een relatie te bestaan. Respondenten die aangeven het inloggen met DigiD als erg eenvoudig of eenvoudig te ervaren zijn overwegend erg positief of positief over de gebruiksvriendelijkheid van

het online aanvragen van het rijbewijs. Respondenten die aangeven moeite te hebben gehad met het inloggen met DigiD zijn vaker erg negatief over het gehele proces.

In de enquête van de RDW werd de respondenten (N=2.410) gevraagd een cijfer te geven over het gebruik van DigiD. Het gewogen gemiddelde van deze gegeven cijfers kwam uit op een 7,8. Procentueel gezien beoordeelde 9% van de respondenten het gebruik met een onvoldoende en dus gebruiksonvriendelijk.

Figuur 6.11 Waardering van de gebruiksvriendelijkheid (verticale as) naar de ervaring met het inloggen met DigiD (horizontale as)

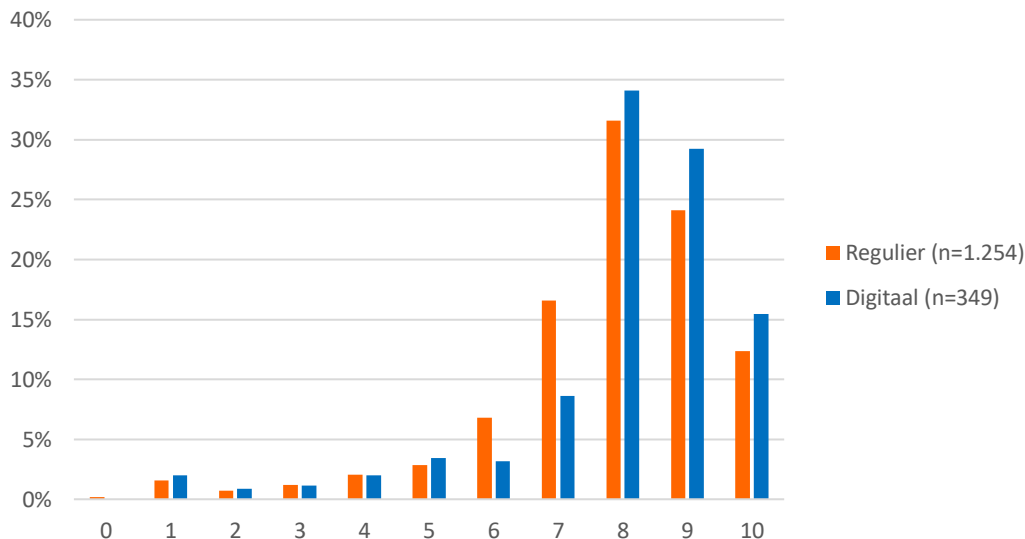


Bron: Enquête Ecorys, 2019

6.2.6 Rapportcijfer proces per type aanvraag

Uit de enquête blijkt dat de respondenten die de aanvraag digitaal hebben gedaan het gehele proces een hogere waardering geven, zie figuur 6.12. Dit is een interessant gegeven, aangezien het digitale proces iets lager scoorde op zowel de gebruiksvriendelijkheid als op de eenvoud. Respondenten die het rijbewijs op het gemeentehuis hebben aangevraagd geven gemiddeld een 7,79 (n=1.254). De digitale aanvragers beoordelen het proces gemiddeld met een 8,02 (n=349). De resultaten uit de uitgezette enquête van de RDW zijn gelijkwaardig. Uit deze enquête blijkt dat de respondenten (n=2.409) het online aanvragen beoordelen met een 8,05. Ongeveer 6% van de respondenten van deze enquête beoordeelt het aanvragen met een onvoldoende.

Figuur 6.12 Rapportcijfer voor het gehele proces per type aanvraag



Bron: Enquête Ecorys, 2019.

Daarnaast valt er een verband te leggen tussen de ervaring met DigiD en de uiteindelijke, cijfermatige beoordeling van het gehele digitale proces. Respondenten die de aanvraag digitaal hebben gedaan, maar moeite hebben gehad met het inloggen met DigiD, beoordelen het gehele proces beduidend lager dan de respondenten die weinig moeite hebben ondervonden met het inloggen met DigiD. In totaal geeft 11,5% (n=284) van de digitale aanvragers aan het inloggen met DigiD moeilijk of erg moeilijk te vinden.

Tabel 6.1 Rapportcijfer voor het gehele proces naar ervaring DigiD

Hoe heeft u het inloggen met DigiD ervaren? (n=284)	Rapport cijfer gehele proces
Erg eenvoudig	8,99
Eenvoudig	8,19
Niet moeilijk, maar ook niet eenvoudig	7,23
Moeilijk	5,43
Erg moeilijk	3,75

Bron: Enquête Ecorys, 2019.

6.3 Perspectief gemeenten

In de gesprekken met de gemeenten is ook gevraagd naar hoe zij de gebruiksvriendelijkheid van het digitaal aanvragen van het rijbewijs ervaren. Deze gesprekken gingen met name over hoe zij de klanttevredenheid hebben ervaren en welke verbeterpunten zij in de proef hebben waargenomen. Zo hebben de gemeenten ervaren dat de klanttevredenheid onder de burgers over het algemeen erg hoog is. De aanvragers zijn overwegend positief en er zijn weinig klachten geweest. Gemeenten merken dat burgers tevreden zijn dat het aanvraagproces op elk moment en vanaf elke locatie gedaan kan worden en dat nog maar één contactmoment bij de gemeente plaatsvindt. Daarnaast zijn de gemeenten blij met het feit dat de aanvraag momenteel ook vanaf Apple-toestellen kan worden gedaan. Dit is zeer positief voor de gebruiksvriendelijkheid van de proef. Zij vinden het wel nadelig dat dit alleen met de nieuwe Apple toestellen mogelijk is.

Aansluitend aan de bevindingen vanuit het burgerperspectief uit de voorgaande paragraaf zien gemeenten ook dat burgers die minder digitaal vaardig zijn met name DigiD als struikelblok ervaren. Dit zijn ook de burgers die uiteindelijk aan de balie komen om het rijbewijs alsnog regulier

aan te vragen. Wanneer het gebruik van DigiD echter meer gemeengoed wordt en burgers er gewend aan raken, voorzien de gemeenten dat dit probleem zodoende minder van belang kan worden. Hier dient echter wel aandacht voor te blijven, aangezien burgers nu gefrustreerd kunnen raken wanneer het digitaal aanvragen niet lukt.

Een kanttekening wordt daarnaast geplaatst bij het feit dat een foto bij uitgifte van het rijbewijs wel eens te licht of te donker wordt bevonden. Hierdoor kan het rijbewijs niet worden uitgereikt en dient de aanvrager een nieuwe foto te laten maken. Dit kan natuurlijk voorkomen worden, maar is niet bevorderlijk voor de gebruiksvriendelijkheid en klanttevredenheid. De RDW geeft aan dat dit probleem inmiddels is verholpen. De gemeenten vragen daarnaast aandacht voor het feit dat niet bij iedereen in de buurt een fotograaf aanwezig is. Hierdoor moeten burgers in bepaalde situaties alsnog een flinke afstand afleggen om een foto te laten maken. Dit bevordert de gebruiksvriendelijkheid van de aanvrager niet.

In het kader van gebruiksvriendelijkheid zou het volgens enkele gemeenten daarnaast wenselijk zijn dat het digitale proces voor een burger ook volledig digitaal wordt. Hierbij zien gemeenten voor ogen dat het uitgiftemoment aan de balie bij de gemeente vervalt en dat rijbewijzen worden bezorgd. Hierbij dient wel een oplossing voor de identiteitsverificatie gevonden te worden, aangezien het identificatiemoment aan de balie vervalt. Daarnaast vinden gemeenten het wenselijk dat gemaakte digitale foto's ook voor andere doeleinden gebruikt kunnen worden, als een identiteitsbewijs of een paspoort. Op deze wijze wordt voor de burger het proces zowel eenvoudiger als gebruiksvriendelijker.

6.4 Perspectief fotografen

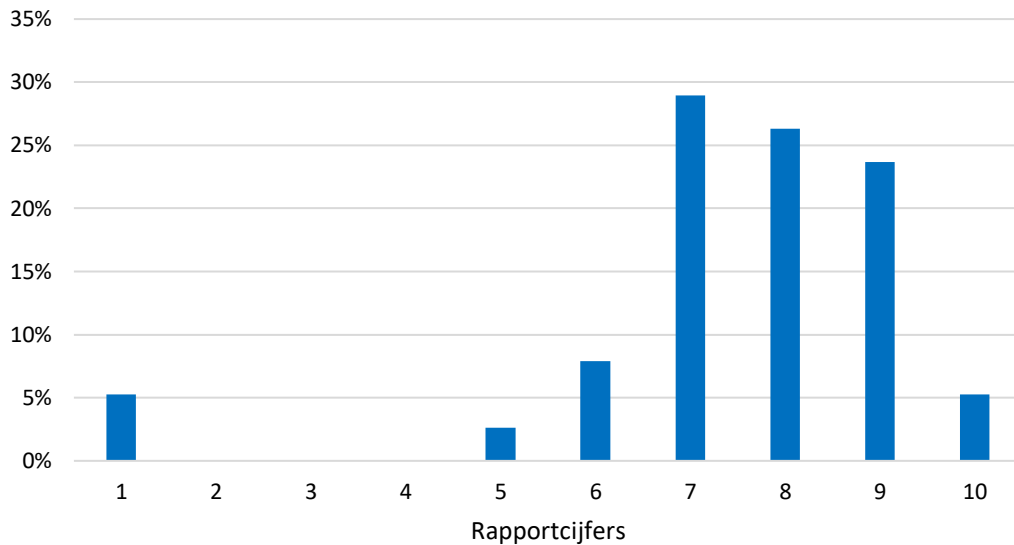
Ook de fotografen zijn onderhevig aan een nieuw proces binnen de digitale aanvraag. In de uitgezette enquête hebben fotografen een rapportcijfer toegekend aan het gehele proces van het aanleveren van een digitale foto voor het digitaal aanvragen van het rijbewijs, zie figuur 6.13. Hieruit blijkt dat de fotografen overwegend positief zijn en voor de overgrote meerderheid het proces als voldoende tot goed bestempelen. Echter, 5% van de fotografen waardeert het proces met een 1. Dit komt echter doordat in twee gevallen de gemeente niet meedeed aan het online traject. Verder zijn de beoordelingen van de fotografen positief.

Uit de interviews met enkele fotografen blijkt dat ook zij de gebruiksvriendelijkheid van het digitale proces positief waarderen. Zo wordt aangegeven dat het een ideaal en functioneel systeem is en dat het doorgaans altijd goed verloopt. Daarnaast wordt opgemerkt dat wanneer een foto nu wordt goedgekeurd door de RDW, deze dan ook daadwerkelijk goed is. Voorheen merkte fotografen wel eens dat gemeenten foto's afkeurden die volgens de fotografen wel aan de richtlijnen voldeden en leek er sprake van willekeur¹⁰.

Wel ervaren de fotografen dat er zo nu en dan foutmeldingen komen na het invoeren van gegevens. Het is wel eens lastig te achterhalen waar de precieze fout dan zit. Ook kan het lastig zijn dat de foto's in de software aan bepaalde voorwaarden ter goedkeuring moeten voldoen. Wanneer iemand echter niet gemakkelijk in de goede positie kan zitten vanwege een handicap kan dit wel eens lastig zijn.

¹⁰ Overigens blijkt uit gegevens van de RDW dat zo'n 20% van de foto's niet aan de richtlijnen van de fotomatrix voldeden, dus het kan ook zijn dat fotografen de richtlijnen niet goed hanteren.

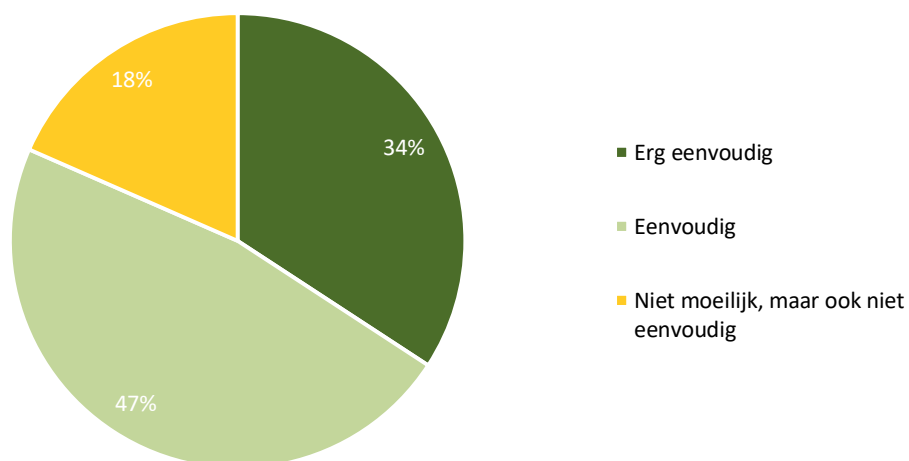
Figuur 6.13 Toegekende rapportcijfer door fotografen voor het gehele digitale proces en aanlevering van digitale foto's (n=38)



Bron: Enquête Ecorys, 2019.

Ook is aan de fotografen in de enquête en in de interviews gevraagd hoe eenvoudig zij het gehele proces ervaren en of er duidelijk is wat van ze wordt verwacht. Uit figuur 6.14 blijkt dat de fotografen het gehele proces als eenvoudig ervaren. Niet een fotograaf heeft het proces als moeilijk tot zeer moeilijk ervaren en 81% ervaart het proces als eenvoudig tot zeer eenvoudig. Het is hierin voor de fotografen duidelijk wat er van ze wordt verwacht. De interviews met de fotografen bevestigen dit beeld. De fotografen geven hier aan het proces overzichtelijk te vinden en te weten wat er van ze wordt verwacht. Er wordt aangegeven dat de procedures in het begin wat wennen waren, maar dat hier gaandeweg steeds meer duidelijkheid in kwam.

Figuur 6.14 Ervaring van fotografen ten aanzien van de eenvoud van het proces en duidelijkheid over wat er van ze wordt verwacht (n=38)

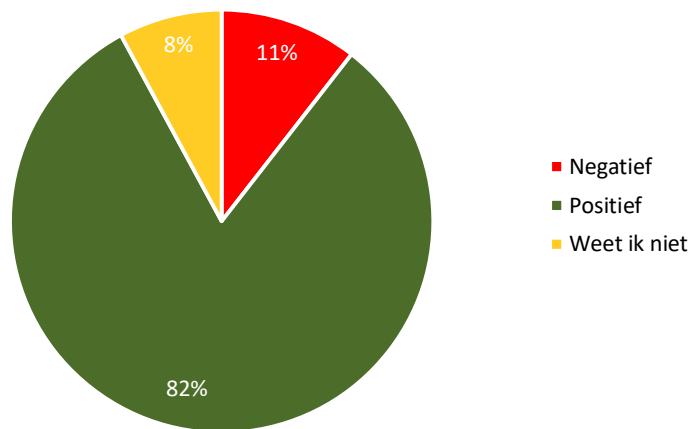


Bron: Enquête Ecorys, 2019.

De fotografen hebben ten aanzien van de gebruiksvriendelijkheid daarnaast in de enquête een oordeel gegeven over de directe kwaliteitskeuring van de digitale pasfoto's voor verzending in het digitale proces. Ook hier is een groot deel van de fotografen positief over. Negatieve beoordelingen

hebben te maken met het feit dat het proces langer duurt en dat foto's alsnog door het systeem kunnen worden afgekeurd.

Figuur 6.15 Mening fotografen over de directe kwaliteitskeuring van digitale pasfoto's voor verzending in het digitale proces (n=38)



Bron: Enquête Ecorys, 2019.

6.5 Conclusie

Uit de enquêtes blijkt dat de respondenten overwegend positief reageren op zowel het reguliere proces als het digitale proces. Bij het reguliere proces wordt met name positief gewaardeerd dat het aanvragen aan de balie makkelijker is. Men hoeft immers na het aanvragen aan de balie zelf niets meer te ondernemen. Daarnaast wordt de mogelijkheid tot het verkrijgen van extra informatie aan de balie gewaardeerd. In het digitale proces wordt met name de snelheid (de aanvraag zelf kost minder tijd) en de flexibiliteit (de aanvraag kan overal en op elk tijdstip gedaan worden) als positief ervaren door de respondenten. Ook de gesproken gemeenten ervaren dat de klanttevredenheid over het digitale proces hoog ligt. Zij ervaren dat burgers blij zijn met de mogelijkheid de aanvraag in de eigen tijd te doen en geven aan veel positieve reacties te ontvangen. De fotografen zijn tot slot ook overwegend tevreden over de gebruiksvriendelijkheid van het systeem. Zij waarderen deze als goed, weten wat er van ze wordt verwacht en ondervinden, op kleine kanttekingen na, weinig hinder van de nieuwe procedures.

Het struikelblok lijkt bij een beperkt aantal aanvragers vooralsnog te zitten in het digitaal vaardig zijn. Aangezien het digitaal aanvragen van rijbewijzen het reguliere aanvraagproces niet zal vervangen, maar er een keuze zal bestaan tussen digitaal en regulier aanvragen is het effect beperkt. Diverse respondenten geven aan het online aanvragen ingewikkeld te vinden, evenals het inloggen met DigiD. Respondenten die moeite hebben gehad met het inloggen met DigiD beoordelen het algehele online proces ook beduidend lager. Daarnaast is het bepaalde respondenten helemaal niet gelukt de online aanvraag te doen door onder andere het ontbreken van de NFC-functie op de mobiele telefoon. De gesproken gemeenten beamen dit en ervaren dat een aantal burgers nog steeds aan de balie komt om het rijbewijs regulier te verlengen wanneer het digitale proces niet is geslaagd. Dit leidt in bepaalde situaties tot frustraties. Wanneer echter dit struikelblok kan worden weggenomen lijken er weinig negatieve kanten, vanuit het perspectief van de burger, aan een online aanvraag te zitten.

Vooralsnog kan echter niet per definitie worden vastgesteld dat het online aanvragen gebruiksvriendelijker is dan een reguliere aanvraag. De waardering van de gebruiksvriendelijkheid van een reguliere aanvraag ligt namelijk iets hoger, waar het gemiddelde rapportcijfer voor het algehele proces juist voor de online aanvraag wat hoger ligt. Deze verschillen zijn echter niet van een dermate hoog niveau dat kan worden vastgesteld dat een van de twee opties gebruiksvriendelijker is dan de ander. Voor respondenten die moeite hebben zich online voort te bewegen zal een reguliere aanvraag gebruiksvriendelijker zijn, terwijl voor respondenten die online beter uit de voeten kunnen het online proces gebruiksvriendelijker is. Echter, kan op basis van de gegevens uit de enquêtes en op basis van gevoerde gesprekken met de gemeenten wel worden vastgesteld dat de tevredenheid over het digitale proces hoog ligt.

De mogelijkheid rijbewijzen buiten openingstijden (na werktijd en in het weekend) aan te vragen kan gezien worden als een extra dienstverlening en dus als een verbetering van de gebruiksvriendelijkheid.

7 Beschouwing door de evaluatoren en aanbevelingen

7.1 Beschouwing door de evaluatoren

Opstart van het experiment verliep moeizamer dan verwacht

Vanuit de interviews is gebleken dat de opstart van het experiment moeizamer is verlopen dan vooraf verwacht voor de meeste partijen. Gezien de roep om digitalisering van de overheid leek duidelijk dat ingezet moest worden op het mogelijk maken van het digitaal aanvragen van rijbewijzen. Hierbij bleek gedurende de opzet van het experiment dat onvoldoende in de overweging was meegenomen dat rijbewijzen in Nederland gelden als identificatiedocument. Voor de uitvoering van het experiment was daarom een onvoorziene wijziging op AMVB-niveau noodzakelijk. Ondanks de opbouw van de proef doormiddel van 'security by design' heeft de communicatie over de getroffen maatregelen tijd gekost. De opstart van het experiment heeft vanwege de discussies omtrent fraudebestendigheid uiteindelijk ongeveer een jaar vertraging opgelopen.

Vertraging zorgde voor uitdagingen omtrent betrokkenheid

Door enkele gemeenten werd aangegeven dat deze vertraging gezorgd heeft voor extra uitdagingen om de bestuurders ook enthousiast te houden voor het experiment. Burgemeesters en gemeenteraden van enkele deelnemende gemeenten moesten opnieuw overtuigd worden van deelname aan het experiment, aangezien het voor hen onduidelijk was of het experiment nu wel daadwerkelijk plaats zou vinden. Datzelfde geldt ook voor fotografen die bij de opstart van het experiment betrokken waren. Uiteindelijk is het experiment gefaseerd gestart vanaf oktober 2018.

Digitaal aanvragen van rijbewijzen wordt gewaardeerd

Het experiment van het digitaal aanvragen van rijbewijzen wordt gewaardeerd door de gebruikers: burgers, fotografen, gemeenten en de RDW. Degene die digitaal een aanvraag hebben ingediend en hierbij ook succesvol waren, geven ook een hoger waarderingcijfer dan degene die het rijbewijs aan de balie hebben aangevraagd. Voor een proces dat in de kinderschoenen staat, en voortdurend veranderingen heeft doorgemaakt, kan dit uitzonderlijk goed genoemd worden.

Overigens is van belang dat de mogelijkheid het rijbewijs digitaal aan te vragen het reguliere aanvraagproces niet vervangt, maar burgers extra mogelijkheden geeft. Het zal voor burgers mogelijk blijven het rijbewijs aan de balie aan te vragen.

Meeste gemeenten zijn tevreden: verwachtingen grotendeels behaald

De vertegenwoordigers van gemeenten waarmee gesproken is zijn tevreden over het verloop van de proef. Zo zien gemeenten een significante stijging van het aantal rijbewijzen dat digitaal is aangevraagd. Gemeenten zijn ook nadrukkelijker bezig om het digitaal aanvragen meer te benadrukken op bijvoorbeeld de eigen website. Zodoende worden burgers meer gestuurd naar dit proces. Gemeenten zien daarnaast dat de eigen verwachtingen, zoals afname van drukte aan de balie, van de proef ook grotendeels zijn behaald. Daarnaast wordt aangegeven dat het positief is dat een dergelijke proef überhaupt succesvol is uitgerold. Gemeenten merken dat het digitaal aanvragen echt werkt en dat men trots mag zijn op wat er tot nog toe bereikt is. Ook vanuit de baliemedewerkers worden positieve geluiden vernomen over de soepelheid van het digitale proces. Daarnaast merken de gemeenten ook dat de tevredenheid onder de aanvragers over het algemeen hoog is.

Fotografen: positieve reacties

De gesproken fotografen geven aan tevreden te zijn over het verloop van de proef en merken ook dat de burgers erg positief staan tegenover het proces. Zij zijn daarnaast van mening dat de meeste verwachtingen die zij hadden ook zijn uitgekomen. De fotografen zien daarnaast een sterke toename in het aantal digitaal aangevraagde rijbewijzen. Zo geeft een fotograaf aan dat momenteel van de tien foto's er ongeveer acht bestemd zijn voor een digitale aanvraag.

Ten opzichte van het reguliere proces zijn er kwetsbaarheden gemitigeerd

In deze evaluatie is de fraudebestendigheid van het reguliere proces vergeleken met het digitale proces. Hieruit bleek dat er in het digitale proces kwetsbaarheden ten opzichte van het reguliere proces zijn weggenomen. Tegelijkertijd wordt door enkele betrokkenen ook aangegeven dat er nieuwe kwetsbaarheden zijn ontstaan. Doordat er vooraf op een goede en constructieve wijze tussen de partijen is nagedacht over de fraudebestendigheid is er een systeem ontstaan dat de kwetsbaarheden zoveel als mogelijk mitigeert. Het systeem lijkt hierdoor minder kwetsbaar dan het reguliere aanvragen van rijbewijzen. Toezicht blijft echter essentieel.

Veel gemeenten vragen daarom ook om een duurzame voortzetting en verdere uitrol

De gemeenten die hebben deelgenomen aan de proef geven over het algemeen aan dat zij tevreden zijn over het proces en dat zij ook merken dat de gebruikers er tevreden over zijn. Zij zouden dan ook graag zien dat er een duurzame voortzetting van de proef plaatsvindt en dat deze ook verder uitgerold kan worden. De RDW geeft aan dat zij ook door niet deelnemende gemeenten gevraagd wordt om opschaling van de proef.

Tegelijkertijd moet er ook oog blijven voor de fraudebestendigheid

Aan de andere kant zijn er ook geluiden hoorbaar dat de fraudebestendigheid wellicht kan verbeteren. Ondanks dat er ten opzichte van het reguliere proces verbeteringen zijn doorgevoerd, zijn er ook in het digitale proces mogelijke kwetsbaarheden te detecteren (zie paragraaf 5.5). Er moet blijvende aandacht zijn om deze kwetsbaarheden te verminderen en te mitigeren wanneer nodig. Een belangrijke ontwikkeling die hierbij meespeelt is het normenkader dat door het ministerie van IenW en het ministerie van BZK wordt opgesteld voor de aanvraag van identiteitsdocumenten. Hoewel dit document nog in ontwikkeling is ziet het er naar uit dat het aanvraagproces zoals vormgegeven in het experiment digitaal aanvragen van rijbewijzen aan deze normen voldoet. Voor een definitief besluit over eventuele uitrol van het digitaal aanvragen van rijbewijzen is het belangrijk hierop toe te zien. Tegelijkertijd merkten de onderzoekers gedurende het traject dat er verschillen in inzichten bestaan over de fraudebestendigheid van de proef tussen de RDW en het ministerie van BZK en RVIG, met name over het identificatiemoment aan de balie bij de afgifte. Het verdient dan ook de aanbeveling om wanneer deze verschillen blijven bestaan, een onderzoek naar de fraudebestendigheid van het proces uit te laten voeren door een onafhankelijke gespecialiseerde partij.

Externe ontwikkelingen identificatiedocumenten zijn van invloed

Op dit moment is BZK ook bezig met een proef om live enrollment mogelijk te maken. Live enrollment is het ter plaatse, aan de balie, afnemen van biometrische gegevens (gezichtsoptname, vingerafdrukken en handtekening) van de aanvrager met fotoapparatuur. Hierdoor wordt een gang naar de fotograaf overbodig. Voor het digitaal aanvragen van rijbewijzen zou dit kunnen betekenen dat de fotograaf niet meer in het systeem voorkomt of dat er wellicht, in een hybride situatie, gebruik gemaakt kan worden van deze nieuwe technologie. Hiermee kan ook het proces voor het aanvragen van identiteitsdocumenten weer worden gestroomlijnd, immers zij volgen allemaal dezelfde methode. Het is echter de verwachting dat live enrollment niet op korte termijn wordt ingevoerd. Het verdient echter wel de aanbeveling om het proces bij eventuele voortzetting zo vorm te geven dat de twee processen weer gestroomlijnd kunnen worden. Hiermee wordt niet bedoeld

dat de processen exact hetzelfde hoeven plaats te vinden, maar vooral dat ze gebruik maken van elkaars mogelijkheden en elkaar niet in de weg zitten. De RDW gaf in de gehouden gesprekken aan dat zij hiervoor openstaan in de toekomst.

Fraudebestendigheid kan wellicht verbeteren in de toekomst

Enkele geïnterviewden geven aan dat met de introductie van live enrollment wellicht verbeterlagen doorgevoerd kunnen worden in de fraudebestendigheid bij het digitaal aanvragen van rijbewijzen. Dit is echter, zoals hierboven al benoemd, voor nu nog niet aan de orde. We willen dit echter wel benoemen in deze sectie van de evaluatie, omdat in veel van de gesprekken vergeleken wordt met een wenselijke situatie en niet met de huidige situatie.

Verandering van taken zal ook moeten zorgen voor nieuwe verdeelsleutel van de kosten

Vanuit het onderzoek komt ook naar voren dat gemeenten voor het digitaal aanvragen van rijbewijzen minder taken hoeven uit te voeren, terwijl de RDW meer taken moet uitvoeren. Op dit moment is nog afgesproken dat de leges ten tijde van de proef gelijk gehouden zullen worden. Voor de toekomst zal dit echter wel moeten betekenen dat er een verschuiving plaats zal moeten vinden van de kosten en dat de RDW ook vergoed zal moeten worden voor de gemaakte kosten.

7.2 Aanbevelingen voor het vervolg

Op basis van voorliggende evaluatie doen de evaluatoren de volgende aanbevelingen.

Ter voorbereiding op het go/no go-besluit

1. Onderzoek doen naar het voldoen aan het normenkader

Zoals in deze rapportage een aantal maal aan de orde is gekomen, is het normenkader voor identiteitsdocumenten op dit moment in ontwikkeling. De verschillende ministeries en de RDW overleggen hierbinnen over de eisen die aan de veiligheid van identiteitsdocumenten wordt gesteld. Omdat het kader nog niet is afgerond, zal er na afronding nauwkeurig gekeken moeten worden of DAR aan de eisen van het normenkader voldoet. Daarnaast moet ook steeds bekeken blijven worden of een beter veiligheidsniveau (DigiD-hoog) beschikbaar komt om de gegevensbescherming van de burgers nog beter te waarborgen.

2. Overbrug de verschillen in inzichten op het gebied van fraudebestendigheid tussen de partijen

De onderzoekers merkten gedurende het traject van de evaluatie dat er grote verschillen in inzichten bestaan over de fraudebestendigheid van de proef tussen de RDW en het ministerie van BZK en RVIG. Het verdient dan ook aanbeveling hierover met elkaar in gesprek te gaan, zowel ten behoeve van het identificeren van eventuele kwetsbaarheden als ten behoeve van de communicatie over maatregelen die zijn getroffen ter mitigatie van (deze) kwetsbaarheden. Daarnaast verdient het aanbeveling om wanneer deze verschillen ook in de go-no go fase blijven bestaan, een onderzoek naar de fraudebestendigheid van het proces uit te laten voeren door een onafhankelijke gespecialiseerde partij.

3. Onderzoek naar verdere vereenvoudiging proces fotograaf door de burger zelf de gegevens in te laten voeren bij de aanvraag

Vanuit de analyse kwam naar voren dat er tijdswinst te behalen valt bij de fotografen door de burgers zelf de gegevens vooraf te laten invullen. Voor de go/no go-fase kan onderzocht worden wat de mogelijkheden zijn en of deze vallen binnen de eisen van het normenkader (zie boven). Door deze verandering door te voeren wordt het proces ook minder kwetsbaar voor fraude door fotografen zij krijgen immers geen inzicht meer in gegevens (rijbewijsnummer en handtekening) van de aanvrager.

4. Overweeg de rol van digitaal aanvragen rijbewijzen in de 1,5-meter economie

Een nieuwe situatie die zich zeer recentelijk heeft voorgedaan is de dreiging van COVID-19. De hiermee samenhangende maatregelen zijn op dit moment nog sterk voelbaar in de samenleving. Het is ook niet de verwachting dat de oude situatie snel terugkeert. Het digitaal aanvragen van rijbewijzen zorgt ervoor dat er één contactmoment minder is bij de balie van gemeentehuizen. DAR kan hiermee een rol spelen in het beperken van de contacten. Deze overweging zou ook in het go/no go besluit meegenomen moeten worden.

Verder uitwerking na een go-besluit

5. Stel balied medewerkers (nog) beter op de hoogte van het belang van identificatie bij uitgifte

Het digitale proces kent nog maar één identiteitsverificatie in persoon door een ambtenaar bij afgifte van het rijbewijs. Door verschillende geïnterviewden en in de rapporten van PWC wordt het belang van deze identiteitsverificatie onderstreept. Er zou dan ook bij balied medewerkers extra aandacht uit moeten gaan naar dit moment. Op dit moment is er geen onderscheid tussen de identiteitsverificatie tussen reguliere en digitaal aangevraagde rijbewijzen. Bij verdere uitrol zou het belang van een goede identiteitsverificatie bij uitgifte (nog) beter moeten worden gecommuniceerd.

6. Zorg voor nieuwe verdeelsleutel van de kosten

Vanuit het onderzoek komt ook naar voren dat gemeenten voor het digitaal aanvragen van rijbewijzen minder taken hoeven uit te voeren, terwijl de RDW meer taken moet uitvoeren. Op dit moment is nog afgesproken dat de leges ten tijde van de proef gelijk gehouden zullen worden. Voor de periode tot het go/no go besluit en mogelijk daarna zal de vergoeding aan de gemeenten opnieuw bepaald moeten worden waarbij de RDW ook vergoed zal moeten worden voor de gemaakte kosten. Hiervoor dient een nieuwe onafhankelijke tijdsmeting plaats te vinden. Hierbij moeten ook de taken omtrent erkenning van en toezicht op de fotografen meegenomen worden.

7. Houd de ontwikkelingen van live enrollment in de gaten en sluit hier waar mogelijk bij aan

Enkele geïnterviewden geven aan dat met de introductie van live enrollment wellicht verbeterlagen doorgevoerd kunnen worden in de fraudebestendigheid bij het digitaal aanvragen van rijbewijzen. Dit is echter, zoals hierboven al benoemd voor nu nog niet aan de orde. Maar het verdient de aanbeveling om de ontwikkelingen te blijven volgen en waar wenselijk aan te sluiten bij dit proces.

Bijlage 1 - Gebruikte bronnen

Lijst met gesproken personen

Tabel B 1 Overzicht van gesproken personen per organisatie en moment

Contactpersoon	Organisatie
I	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
	RDW
	RDW
	RDW
	RDW
	Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
	Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
	PhoCS
	Drechtsteden
	Gemeente Utrecht
	Gemeente Utrecht
	Gemeente 's-Hertogenbosch
	Gemeente Eindhoven
	Gemeente Den Haag
	Gemeente Den Haag
	Gemeente Assen
	Gemeente Amsterdam
	Fotohuis Modern
	Primera Groeneweg
	Foto Ammann

Gebruikte literatuur

Min. I&M. (2017). AmvB Reglement Rijbewijzen t.b.v. een experiment met de elektronische aanvraag van rijbewijzen

Deloitte. (2010). Maximaal legestartief Rijbewijs. Onderzoek naar gemeentelijke kosten voor het afgeven van rijbewijzen als basis voor een mogelijk maximaal legestartief.

RDW. (2018). Digitalisering Aanvraagproces Rijbewijzen. Procesontwerp en risicoanalyse

RDW. (2018). Toezichtbeleidsbrief Erkenning Fotograaf Pasfoto Rijbewijs 2018.

Overige data

Van RDW ontvangen data met betrekking tot rijbewijsaanvragen, erkenningen, pentesten, risicoanalyses en toezicht op fotografen & van gemeenten ontvangen tijdsmetingen.

Bijlage 2 - Evaluatiekader

Evaluatievraag	Beoordelingscriteria	Databronnen
1. In welke mate en voor welke aspecten leidt de elektronische aanvraag tot een eenvoudiger, gebruiksvriendelijker en fraudebestendiger aanvraagproces t.o.v. opzichte het proces aan de balie?	<ul style="list-style-type: none"> • Eenvoudiger: is gedefinieerd als minder handelingen, of korter durende handelingen voor de betrokken instanties en de tijdsbesteding en waardering van de eenvoud door de burger; • Fraudebestendiger: eerdere en betere opsporing van foutieve aanvragen, vermindering van het aantal rijbewijzen dat in een laat stadium wordt afgewezen en vermindering van het aantal ingenomen rijbewijzen door identiteitsfraude; • Gebruiksvriendelijker: is gedefinieerd als een hogere waardering door de burgers voor het digitale proces ten opzichte van het reguliere aanvraagproces op verschillende aspecten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verzamelde data ten behoeve van evaluatie
2. Hoe ervaren de verschillende betrokkenen (min van lenW, RDW, Gemeenten, fotografen, burgers) het elektronische aanvraagproces ten opzichte van het reguliere proces? Hoe verloopt het elektronische aanvraagproces in vergelijking met de eerder beschreven verwachtingen?	<ul style="list-style-type: none"> • Mate waarin daadwerkelijke uitvoering overeenkomt met het door betrokkenen verwachte proces; • Mate waarin de betrokkenen vinden dat wat zij moeten doen gerechtvaardigd is; • Mate waarin er vertragingen en onduidelijkheden zijn tijdens het proces. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verzamelde data ten behoeve van evaluatie • Aanvullende interviews met RDW, het ministerie van lenW, het ministerie van BZK, gemeenten, fotografen en gebruikers die het rijbewijs digitaal hebben aangevraagd
3. Op welke wijze versterkt de digitalisering de fraudebestendigheid van het aanvraag- en afgifteproces van het rijbewijs en welke eventuele nieuwe risico's kunnen worden onderscheiden?	<ul style="list-style-type: none"> • Inzicht in door betrokkenen genoemde effecten van de digitalisering op de opsporing van foutieve aanvragen, het aantal rijbewijzen dat in een laat stadium wordt afgewezen en het aantal ingenomen rijbewijzen door identiteitsfraude; • Inzicht in te verwachten effecten en eventuele risico's die betrokkenen identificeren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verzamelde data ten behoeve van evaluatie • Aanvullende interviews met RDW, het ministerie van lenW, het ministerie van BZK, gemeenten, fotografen en gebruikers die het rijbewijs digitaal hebben aangevraagd
4. Wat zijn de effecten van het elektronisch aanvragen op de tijdsinzet die RDW en gemeenten moeten maken bij het verstrekken van digitaal aangevraagde rijbewijzen?	<ul style="list-style-type: none"> • Verandering in aantal en duur van de benodigde handelingen; • Mate van verschuivingen in tijdsinzet tussen de RDW en gemeenten (zowel onderling als interne verschuivingen tussen verschillende fasen). 	<ul style="list-style-type: none"> • Verzamelde data ten behoeve van evaluatie • Aanvullende interviews met RDW en gemeenten

Bijlage 3 - Verzamelde data ten behoeve van evaluatie (shortlist)

Indicator	Thema + vraag	Methode	Wanneer bijgehouden
Waardering eenvoud digitaal indienen foto en handtekening	Eenvoud	Enquête burgers en fotografen + enquête RDW	Periodiek
Benodigde tijd voor digitale aanvraagproces	Eenvoud	Tijdsmeting gemeenten + meting website RDW	Permanent
Benodigde tijd voor maken en versturen digitale foto (geheel proces)	Eenvoud	Enquête fotografen + interviews fotografen	Periodiek
Tijd nodig voor opnemen normale aanvraag: <ul style="list-style-type: none"> • Proces achter balie • Proces in backoffice 	Eenvoud	Tijdsmeting bij gemeente: Relatieve vergelijking aanvraagprocedures	Periodiek
Tijd nodig voor uitgifte: (vergelijking normale en digitale proces) <ul style="list-style-type: none"> • Proces achter balie • Proces in backoffice 	Eenvoud	Tijdsmeting bij gemeente: Relatieve vergelijking aanvraagprocedures	Periodiek
Tijd nodig voor terugkoppeling naar fotografen indien foto's zijn afgekeurd	Eenvoud	Tijdsmeting bij RDW	Periodiek
Benodigde tijd voor steekproefsgewijs controleren kwaliteit rijbewijs	Eenvoud	Tijdsmeting bij RDW	Permanent
Tijd nodig om afgekeurde foto's retour te zenden (indien niet vernietigd)	Eenvoud	Tijdsmeting bij RDW	Permanent
Benodigde tijd voor aannemen rijbewijzen postkantoor & afleveren bij gemeentehuis	Eenvoud	Tijdsmeting bij gemeente	Periodiek
Aantal onterecht goedgekeurde aanvragen	Fraudebestendigheid	Aantal ingenomen rijbewijzen bij identiteitsfraude	Permanent
Ervaring fotograaf met poging tot pasfoto-fraude	Fraudebestendigheid	Interview met fotografen	Periodiek
Fase van door RDW afgekeurde aanvragen	Fraudebestendigheid	Dataverzameling moment van afkeuringen door RDW	Permanent
Fase van door gemeenten afgekeurde aanvragen	Fraudebestendigheid	Dataverzameling moment van afkeuringen door gemeenten	Periodiek en waar mogelijk permanent
Reden van afkeuring door RDW	Fraudebestendigheid	Dataverzameling reden van afkeuringen door RDW	Permanent
Reden van afkeuring door gemeenten	Fraudebestendigheid	Dataverzameling reden van afkeuringen door gemeenten	Periodiek en waar mogelijk permanent

Indicator	Thema + vraag	Methode	Wanneer bijgehouden
Aantal verstrekte rijbewijzen	Fraudebestendigheid	Dataverzameling gemeenten	Permanent
Aantal door gemeenten afgekeurde aanvragen	Fraudebestendigheid	Dataverzameling afkeuringen door gemeenten	Periodiek
Aantal door RDW afgekeurde aanvragen	Fraudebestendigheid	Dataverzameling afkeuringen door RDW	Permanent
Aantal aangevraagde rijbewijzen	Fraudebestendigheid	Dataverzameling RDW	Permanent
Aantal door RDW terecht goedgekeurde aanvragen	Fraudebestendigheid	Verzamelen van door gemeente afgekeurde rijbewijzen (foutieve aanvragen)	Permanent
Aantal door RDW afgekeurde digitale aanvragen vanwege fraude	Fraudebestendigheid	Dataverzameling RDW	Permanent
Aantal door RDW onterechte afkeuringen van aanvragen vanwege fraude	Fraudebestendigheid	Aantal meldingen/klachten van (geïrriteerde) aanvragers - onderscheid regulier en digitaal aanvraagproces	Waar mogelijk
Aantal door RDW onterechte afkeuringen van aanvragen vanwege kwaliteit foto/handtekening	Fraudebestendigheid	Aantal meldingen/klachten van (geïrriteerde) aanvragers - onderscheid regulier en digitaal aanvraagproces	Waar mogelijk
Tijd benodigd voor terugkoppeling naar RDW bij afkeuring door gemeente	Fraudebestendigheid	Tijdsmeting bij gemeente	Periodiek
Tijd nodig voor nalopen van fotovergelijkingen door gespecialiseerde medewerkers	Fraudebestendigheid	Tijdsmeting bij gemeente	Periodiek
Reden voor keuze normale/digitale aanvraag rijbewijs	Gebruiksvriendelijkheid	Enquête burgers en fotografen + enquête RDW	Periodiek
Bron kennis van het digitale aanvraagproces	Gebruiksvriendelijkheid	Enquête burgers en fotografen + enquête RDW	Periodiek
Tijdsinvestering digitale proces t.o.v. normale proces	Gebruiksvriendelijkheid	Enquête burgers en fotografen + enquête RDW	Periodiek
Waardering digitale/normale proces	Gebruiksvriendelijkheid	Enquête burgers en fotografen + enquête RDW	Periodiek
Waardering kwaliteit informatie op RDW-website	Gebruiksvriendelijkheid	Enquête burgers en fotografen + enquête RDW	Periodiek
Waardering gebruiksvriendelijkheid RDW-website	Gebruiksvriendelijkheid	Enquête RDW	Periodiek

Bijlage 4 - Enquête digitaal aanvraagproces

Enquête tevredenheidsonderzoek burgers

1. Bij welke gemeente heeft u uw rijbewijs aangevraagd?

SELECTIELIJST

1. Hoe bent u bij het digitale aanvraagproces terecht gekomen?

- Via de website van de gemeente
- Via de fotograaf (bijv. flyer)
- Via de RDW-website
- Via een herinneringsbrief van de RDW
- Via vrienden/familie/kennissen
- Via de media
- Anders, namelijk:

2. Waarom heeft u gekozen voor het digitaal aanvragen? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Ik hoef niet te wachten
- Ik kan het op moment van mijn keuze doen
- Het kan buiten werktijd
- Het kan vanuit huis
- Het duurt minder lang / is sneller
- Ik kan er de tijd voor nemen
- Ik kan extra informatie opzoeken
- Ik doe de aanvraag voor iemand anders
- Anders, namelijk.....

3. Hoe eenvoudig vond u het digitale proces (als u eenmaal ingelogd bent)?

- Erg eenvoudig
- Eenvoudig
- Niet moeilijk, maar ook niet eenvoudig
- Moeilijk
- Erg moeilijk

4. Hoe waardeert u de gebruiksvriendelijkheid van de te volgen procedure vanaf het moment dat u bent ingelogd met Dig-ID)

- Erg positief
- Positief
- Neutraal
- Negatief
- Erg negatief

5. Welk rapportcijfer zou u het gehele digitale proces geven vanaf het moment dat u ingelogd bent? (0-10)

.....

6. Heeft u uw fotograaf uitgezocht op de mogelijkheid om een digitale aanvraag te doen?

- Ja
- Nee

7. Hoeveel tijd heeft u naar schatting besteed aan het bezoek aan de fotograaf? (in minuten)

..... minuten

8. Heeft u nog andere op- of aanmerkingen die u graag kwijt wilt? (*Open vraag*)

.....
.....
.....
.....

Bijlage 5 - Enquête regulier aanvraagproces

Enquête tevredenheidsonderzoek burgers

1. Bij welke gemeente heeft u uw rijbewijs aangevraagd?

SELECTIELIJST

2. Uw gemeente biedt digitaal aanvragen van rijbewijzen aan. Was u hiervan op de hoogte?

- Ja
- Nee

3. Waarom heeft u gekozen voor aanvragen aan de balie? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Ik wist niet dat het digitaal kon
- Ik kan het op moment van mijn keuze doen
- Ik kom hier langs onderweg naar huis of onderweg naar een andere activiteit
- Het duurt minder lang / is sneller
- Ik krijg extra uitleg
- Ik kan extra informatie krijgen
- Er was geen fotograaf in de buurt die digitaal bij de RDW kon aanleveren
- Anders, namelijk:

4. Hoe eenvoudig vindt u het aanvragen van een rijbewijs?

- Erg eenvoudig
- Eenvoudig
- Niet moeilijk, maar ook niet eenvoudig
- Moeilijk
- Erg moeilijk

5. Hoe waardeert u de gebruiksvriendelijkheid van de te volgen procedure?

- Erg positief
- Positief
- Neutraal
- Negatief
- Erg negatief

6. Welk rapportcijfer zou u het gehele proces van het aanvragen van een rijbewijs geven? (0-10)

.....

7. Bij sommige gemeenten is het mogelijk om een foto in de hal van het gemeentehuis of stadhuis te maken. Heeft u een combinatie bezoek gedaan?

- Ja --> vraag 8
- Nee --> vraag 9

8. Hoeveel tijd heeft u naar schatting besteed aan het maken van een foto en het doen van de aanvraag?

..... minuten --> door naar vraag 10

Bijlage 6 - Enquête onder fotografen

Enquête tevredenheidsonderzoek fotografen

1. In welke gemeente bent u gevestigd?

SELECTIELIJST

2. Bent u een door de RDW erkende fotograaf voor het maken van pasfoto's voor de digitale aanvraag van rijbewijzen?

- Ja
- Nee

3. Waarom heeft u gekozen voor het aanbieden van pasfoto's (digitale opname) voor het digitaal aanvragen van rijbewijzen?

- Meegaan met ontwikkelingen in de markt (ontwikkeling van de online markt)
- Ervaring van de klant/burger verbeteren
- Behouden van het product pasfoto binnen het domein van pasfotomakers
- Versterken van mijn concurrentiepositie als fotograaf in de gemeente
- Anders, namelijk:

4. Hoe hebt u de erkenningsprocedure ervaren?

- Het erkenningsproces verliep moeizaam
- Ik heb geen uitgesproken positieve of negatieve mening over het erkenningsproces
- Het erkenningsproces verliep goed

5. Kunt u dit toelichten?

.....

6. Levert het digitaal aanvragen van rijbewijzen meer klanten op?

- Ja, het levert me nieuwe klanten op
- Ja, het helpt me bestaande klanten te behouden
- Nee, de meeste klanten hebben voorkeur voor analoge pasfoto's

7. Hoe beoordeelt u het aantal klanten dat kiest voor een digitale aanvraag?

- Hoger dan ik had verwacht
- Naar verwachting
- Lager dan ik had verwacht

8. Beveelt u klanten aan het rijbewijs digitaal aan te vragen?

- Ja, veel klanten kiezen na mijn aanbeveling voor een digitale aanvraag
- Ja, maar veel klanten kiezen na mijn aanbeveling toch voor een aanvraag bij het gemeentehuis
- Nee, ik beveel het digitaal aanvragen van rijbewijzen niet aan

9. Kunt u dit toelichten?

.....

10. Hoeveel tijd besteedt u ongeveer aan:

- . Het proces voor een analoge pasfoto? (in minuten)
- a. Het proces voor een digitale pasfoto? (in minuten)

11. Hoe eenvoudig vindt u het aanleveren van digitale pasfoto's? Is het duidelijk wat van u wordt verwacht?

- . Erg eenvoudig
- a. Eenvoudig
- b. Niet moeilijk, maar ook niet eenvoudig
- c. Moeilijk
- d. Erg moeilijk

12. Zit er verschil in prijsniveau tussen een digitale pasfoto (opname) en een analoge pasfoto (afdruk)?

- o Nee, ik vraag dezelfde prijs voor een digitale foto als voor een analoge foto
- o Ja, ik vraag meer voor een digitale foto dan voor een analoge foto
- o Ja, ik vraag minder voor een digitale foto dan voor een analoge foto

13. Kunt u dit toelichten?

.....

14. Welk bedrag vraagt u voor: (in €)

- . Een analoge (afgedrukte) pasfoto?
- a. Een digitale pasfoto?

15. Wat vindt u van de directe kwaliteitskeuring van de digitale pasfoto voor verzending in het digitale proces?

- . Positief
- a. Weet ik niet
- b. Negatief

16. Kunt u dit toelichten?

.....

17. Welk rapportcijfer zou u het gehele proces van het aanleveren van een digitale foto voor het digitaal aanvragen van een rijbewijs geven? (score van 0-10)

.....

18. Kunt u dit cijfer toelichten?

.....

19. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende stellingen?

	Ze er oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Ze er eens
Digitalisering (het leveren van digitale pasfoto's) wordt steeds belangrijker in de pasfotomarkt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De ervaring van klanten verbetert wanneer fotografen digitale foto's kunnen aanleveren voor identiteitsdocumenten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het digitaal leveren van pasfoto's is goed voor de concurrentiepositie van fotografen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Een fotograaf kan het product pasfoto slechts behouden wanneer de fotograaf de mogelijkheid biedt digitale pasfoto's te leveren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

20. Zou u (in de toekomst) graag de mogelijkheid aanbieden een digitale pasfoto te maken om het rijbewijs digitaal aan te kunnen vragen?

- Ja
- Weet ik niet
- Nee

21. Wat is uw overweging?

.....

22. Heeft u nog andere op- of aanmerkingen die u graag kwijt wilt? Of heeft u suggesties voor verbetering?

.....

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas