

Vergaderjaar 2024–2025

31 305

Mobiliteitsbeleid

Nr. 485

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2025

Bij de begrotingsbehandeling Infrastructuur en Waterstaat in januari 2024 is een motie van het lid Heutink aangenomen.¹ De motie verzoekt de regering te onderzoeken of een gepersonaliseerd kenteken kan worden ingevoerd, en hierbij ook te kijken naar een koppeling met een persoon, maar ook met een voertuig, en de Kamer voor het zomerreces dit onderzoek, inclusief de kosten-batenanalyse, te doen toekomen.

U bent eerder (april 2024², en december 2024³) geïnformeerd over de aanpak en uitstel van oplevering van dit onderzoek. Bij dezen ontvangt u dit onderzoek en hiermee voldoe ik aan deze motie. Hieronder vindt u een korte samenvatting van het onderzoek, de keuzes voor de onderzoeksopzet en de conclusies.

Het onderzoek

Het verkennende onderzoek (bijlage 1) is uitgevoerd door Significant Groep. De RDW beheert het kentekenregister met alle kentekens in Nederland. De RDW heeft daarom met een eigen verkenning (bijlage 2) naar de consequenties voor de RDW intensief bijgedragen aan het onderzoek van Significant Groep.

Vanwege de vele facetten en connecties die het kentekenregister heeft met andere systemen is gekozen voor een verkennend onderzoek. Het onderzoek bestaat uit een combinatie van deskresearch, een verkenning voor de specifieke impact op de RDW (door de RDW zelf uitgevoerd) en stakeholderinterviews en gesprekken met het Verenigd Koninkrijk (VK) en België (BE). Op basis van hun data zijn middels extrapolatie schattingen gedaan voor mogelijke baten voor Nederland.

¹ Kamerstuk 36 410 XII, nr. 29

² Kamerstuk 36 410 XII, nr. 81

³ Kamerstuk 31 305, nr. 481

Het onderzoek concludeert dat een gepersonaliseerd kenteken in Nederland (technisch) mogelijk zou kunnen worden gemaakt, maar dat het complex is om in te voeren, grote financiële consequenties heeft en een grote impact zou hebben op (de systemen van) betrokken stakeholders. Daarnaast lijkt er geen variant te bestaan die de verdien capaciteit van het ministerie aanzienlijk zou vergroten en/of zou kunnen leiden tot lastenverlichting voor (alle) automobilisten.⁴

De onderzoeksopzet

Om te komen tot een goede onderzoeksopzet is samen met het onderzoeksbureau, experts vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de RDW en het Ministerie van Justitie en Veiligheid de centrale vraag geformuleerd:

Kan in Nederland een gepersonaliseerd kenteken worden ingevoerd? Zo ja, is er een voorkeursvariant waarmee de verdien capaciteit van het ministerie wordt vergroot en lastenverlichting voor de automobilist zou kunnen worden doorgevoerd?

Met de stakeholders is gesproken over verschillende varianten van het gepersonaliseerde kenteken en in welke mate men over personalisering kan spreken. Elke variant vraagt in meer of mindere mate aanpassingen van de huidige systematiek van kentekenregistratie. De kosten hangen mede af van de benodigde mate van aanpassing van systemen. Uiteindelijk is ervoor gekozen om op hoofdlijnen drie varianten in combinatie met het aantal tekens in het kenteken te onderzoeken:

1. Een zelfgekozen voertuiggebonden kenteken: elk voertuig behoudt, net als in de huidige situatie, een voertuiggebonden kenteken dat gedurende de levensloop van het voertuig blijft gekoppeld aan het voertuig. De eerste eigenaar van een nieuw voertuig heeft de mogelijkheid het kenteken te personaliseren, bij een nieuwe tenaamstelling van het voertuig gaat het gepersonaliseerde kenteken mee naar de nieuwe eigenaar. Deze variant sluit het meest aan op de huidige voertuiggebonden kentekensystematiek.
2. Een systeem met schaduwkentekens: elk voertuig behoudt, net als in de huidige situatie, een voertuiggebonden kenteken dat gedurende de levensloop van het voertuig blijft gekoppeld aan het voertuig. Daarnaast kan een eigenaar een gepersonaliseerd «schaduwkenteken» aanvragen dat tijdelijk de voertuiggebonden kentekenplaat op het voertuig vervangt. Dit gepersonaliseerd kenteken kan op elk moment worden ontkoppeld, dit gebeurt in ieder geval bij een nieuwe tenaamstelling van het voertuig.
3. Een volledig persoonsgebonden kenteken: ieder kenteken is persoonsgebonden. Een eigenaar krijgt bij zijn eerste aanschaf van een voertuig een persoonsgebonden kenteken dat gedurende zijn leven bij de persoon blijft. Dit kan ook een gepersonaliseerd kenteken zijn met een zelfgekozen combinatie van tekens. Bij elke nieuwe tenaamstelling wordt het kenteken ontkoppeld van het «oude» voertuig en eventueel gekoppeld aan een «nieuw» voertuig. Dit is vergelijkbaar met het systeem in België.

In het onderzoek is ook nog rekening gehouden met het aantal tekens dat op het kenteken komt te staan. Ook dit heeft invloed op de (financiële) impact van de variant, zie onderstaande tabel.

⁴ Bijlage 1, p.47

	1. Gepersonaliseerd voertuig gebonden kentekens	2. Schaduwkenteken	3. Volledig persoonsgebonden kenteken
A. = 6 tekens (huidige maximum)	Minste impact (naar verwachting)		
B. ≤ 6 tekens			
C. ≤ 8 tekens			Meeste impact (naar verwachting)

Impact stakeholders

Het onderzoeksbureau heeft met meer dan 20 stakeholders gesproken om te inventariseren wat voor- en nadelen van deze varianten zouden kunnen zijn.

In Nederland wordt het kentekenregister beheerd door de RDW. Ook is het een basisregister binnen het Nederlandse stelsel van basisregisters. Het kenteken is de unieke en identificerende zoekleutel in het kentekenregister. Omdat het systeem goed werkt, wordt het door veel partijen gebruikt. Bijvoorbeeld: de Belastingdienst raadpleegt het kentekenregister voor belastingheffing. Gemeentes voor parkeerheffingen. Handhavings- en opsporingsorganisaties gebruiken het kentekenregister ter verificatie en identificatie van het voertuig en personen. De automotive sector heeft ook toegang tot het kentekenregister voor het opvragen van gegevens over voertuigen. Bedrijven met een specifieke RDW-erkenning, zoals APK-bedrijven, halen ook data uit het kentekenregister. Het dealermanagementsysteem van autodealers raadpleegt het kentekenregister. Verzekeraars halen gegevens uit het kentekenregister voor het verwerken van verzekeringsclaims. En dit gebeurt allemaal primair op basis van het kenteken.

Elke organisatie of bedrijf dat met het kentekenregister werkt zal kosten moeten maken voor het aanpassen van systemen en de opleiding van personeel om hier mee te werken. Het is voor alle partijen moeilijk gebleken in te schatten wat de impact zou zijn van de verschillende varianten en hoe hoog de implementatie- en/of de exploitatiekosten zouden zijn. Implementatiekosten zijn eenmalige kosten die gepaard gaan met het aanpassen van computersystemen, de opleiding van personeel tot de invoering van een compleet nieuw kentekenregistratie-systeem. Exploitatiekosten zijn doorlopende en terugkerende kosten die worden gemaakt om het (nieuwe) kentekenregistratiesysteem draaiende te houden na implementatie.

In het onderzoek loopt de ruwe schatting van de implementatiekosten voor alle stakeholders samen uiteen van enkele tientallen miljoenen euro's tot boven honderd miljoen euro. De financiële impact wordt groter naarmate de veranderingen in het systeem groter worden. Vandaar dat de kosten oplopen per variant. De omzetting van een systeem met voertuig-gebonden kentekens naar persoonsgebonden kentekens is het meest ingrijpend en heeft de grootste financiële impact. Daarnaast zou nog sprake zijn van enkele tientallen miljoen euro's aan jaarlijkse exploitatiekosten. Met een hoge onzekerheidsmarge vindt u hieronder ruwe schattingen van enkele betrokken organisaties ten aanzien van implementatiekosten per variant:

Variant	1	2	3
Belastingdienst	€ 10K–100K	€ 1–10mln.	> € 100mln.

<i>Variant</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
RDW	€ 6mln.–20mln.	€ 25mln.	€ 40mln.
Verzekeraars	€ 1–10mln.	€ 10–100mln.	> € 100mln.

In hoofdstuk 5 van het rapport vindt u meer over de (financiële) impact van de drie varianten op andere partijen. Kosteninschattingen zijn zeer grofmazig, gebaseerd op gesprekken en niet op verdiepende berekeningen. Dit past ook bij het verkennende karakter van het onderzoek.

Niet-kwantificeerbare consequenties

Daarnaast worden in het onderzoek niet-kwantificeerbare consequenties genoemd. Het huidige kenteken kent een vaste structuur en is daarom minder fraudegevoelig en beter controleerbaar. Invoering van gepersonaliseerde kentekens kan resulteren in een lagere betrouwbaarheid door camera's voor automatische nummerplaatherkenning. Verder is bijvoorbeeld in België gebleken dat het soms lastig is aan te geven welke combinaties maatschappelijk onaanvaardbaar zijn. Denk hierbij aan aanstootgevende inhoud, discriminatoire inhoud, politieke of religieuze boodschappen, criminele associaties of internationale ongewenstheid.

Daarnaast zijn stakeholders gevraagd naar mogelijke voordelen. De politie gaf aan dat bij scenario 3 (volledig persoonsgebonden kenteken) de duplicaatcode zou kunnen verdwijnen, mits een nieuw uniek gepersonaliseerd kenteken wordt verplicht bij diefstal/verlies. Veel autobezitters maken deze geel of schuren deze weg. Camera's herkennen deze kentekenplaten dan niet meer, wat leidt tot meer handwerk voor de politie. Ook de automotive branche gaf aan dat duplicaatcodes kunnen leiden tot daling van de waarde van een auto.

België en het Verenigd Koninkrijk

Verder heeft het onderzoeksbureau met medeoverheden in het Verenigd Koninkrijk en België gesproken. België heeft een altijd een volledig persoonsgebonden kentekensysteem gehad. Het Verenigd Koninkrijk werkt voor de gepersonaliseerde kentekens met een schaduwkenteken. In beide landen is volledige personalisatie van het kenteken mogelijk. De manier van prijsstelling verschilt tussen België en het VK. Het VK kent een «veilingssysteem»⁵, waarbij de Driver and Vehicle Licensing Agency (DVLA) periodiek kentekens vrijgeeft die worden geveild. In België kennen ze een vaste prijs van € 1.000,-.⁶ De kosten zijn aftrekbaar van de belasting voor zelfstandigen. De opbrengsten zijn hierdoor in het VK aanzienlijk hoger dan in België.

Inschatting baten

Naast het ophalen van mogelijk baten bij de geïnterviewde stakeholders, heeft het onderzoeksbureau data van het VK en BE geëxtrapoleerd naar Nederland, om zo in kaart te brengen wat het mogelijk zou kunnen opbrengen. Bij een vergelijkbaar systeem als in België, met een vaste prijsstelling, zouden de baten voor Nederland tussen de € 7,5 mln. en € 12,5 mln. kunnen liggen (uitgaand van variant C2/C3). Bij een systeem zoals in het VK, wat op basis van veiling werkt, zouden de baten voor Nederland kunnen liggen tussen € 41,8mln. en € 69,7mln. Meer infor-

⁵ <https://dvlaregistrations.dvla.gov.uk/auction/>

⁶ We weten dat de prijselasticiteit in België hoog is. De prijs is een tijd verdubbeld naar € 2.000,-. De vraag nam af met de helft.

matie over hoe deze schattingen tot stand zijn gekomen vindt u in hoofdstuk 6 van het onderzoek in bijlage 1.

Gevolgen voor de automobilist

In de motie werd specifiek gerefereerd aan mogelijke lastenverlaging voor de automobilist. Wijzigingen in de huidige systematiek leiden tot hoge implementatiekosten voor een groot aantal partijen. Tegelijkertijd zijn de omvang van de vraag en daarmee samenhangende opbrengsten onzeker. De hoge implementatiekosten betekenen een lange terugverdientijd, als dit al mogelijk is.

Gezien de financieringssystematiek van de RDW die in Nederland de kentekens uit geeft lijkt dit lastig. De RDW is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat zichzelf via kostendekkende tarieven financiert. Dit betekent dat de RDW voor haar diensten slechts kostendekkende prijzen mag rekenen. Dit zou betekenen dat mogelijke winsten uitsluitend zouden kunnen worden ingezet om bepaalde andere tarieven binnen het kentekendomein te verlagen.⁷ Ook moeten de tarieven van de RDW «redelijk» blijven en dichtbij de kostprijs liggen. Er zijn wel uitzonderingen op deze systematiek. Maar structurele uitzondering vergen aparte wettelijke kaders.

De kosten van een gepersonaliseerd kenteken voor de automobilist is moeilijk in te schatten en hangt af van de variant en de wijze van toekenning. In België is het een vaste prijs en in Engeland per veiling. Met een vaste of kostendekkende prijs wordt het lastig om de implementatiekosten en/of de exploitatiekosten terug te verdienen. Kijkend naar Engeland en België lijkt de doelgroep die behoefte heeft aan een gepersonaliseerd kenteken klein, hooguit enkele procenten van de bevolking.

Tot slot

De afgelopen jaren is regelmatig de (politieke) vraag naar voren gekomen of het mogelijk is om kentekens in Nederland persoonlijker te maken. Dit vraagt echter om een complete wijziging van de manier van kentekens registreren in Nederland. Op basis van de motie heeft het kabinet de voor- en nadelen van een dergelijke wijziging in kaart kunnen brengen. Met dit onderzoek wordt duidelijk dat het kostbaar en complex zou zijn om in Nederland een (vorm van) gepersonaliseerd kenteken in te voeren en dat de opbrengsten, in verhouding tot de verwachte kosten, relatief beperkt zijn. Het kabinet ziet op basis van dit onderzoek geen aanleiding om het stelsel voor kentekenregistratie te wijzigen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener

⁷ De RDW werkt kostendekkend binnen «taakclusters». Het kentekencluster is er daar één van.