



cutting through complexity

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Onderzoek inzet private incassokantoren

Juli 2016

kpmg.nl



Rapport onderzoek inzet private incassokantoren
29 juli 2016

Managementsamenvatting

Achtergrond

Om de bereikbaarheid, de leefbaarheid en de economische activiteiten in de regio's Rotterdam en Arnhem nu en in de toekomst te kunnen garanderen, zijn aanpassingen aan het wegennet voorzien: de Blankenburgverbinding en het project ViA15. Om deze nieuwe projecten (deels) te financieren is het plan om op deze trajecten tol te heffen. Met de inwerkingtreding van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 op 15 maart 2016 (Wet tijdelijke tolheffing) is er een wettelijke basis voor de tolheffing in het leven geroepen.

Op dit moment werkt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) een free flowsysteem met kentekenregistratie voor tolheffing uit. Voor het gelijke speelveld in de transportsector en daarmee voor het draagvlak van de tolheffing, is het van belang dat alle motorvoertuigen, inclusief de motorvoertuigen met een buitenlands kenteken die gebruik maken van de Blankenburgverbinding en ViA15, de in te voeren tolheffing betalen.

Om dit te realiseren worden kentekengegevens van motorvoertuigen uit het binnen- en buitenland verwerkt. Wanneer de tolheffing niet tijdig en volledig betaald blijkt te zijn, moeten kentekengegevens kunnen worden verrijkt door de betreffende kentekenregistratie instantie om te achterhalen wie de houder is van dit kenteken zodat een aanmaning kan worden gestuurd. Hiervoor kan een incassokantoor worden ingeschakeld. Voordat nadere besluitvorming plaats kan vinden over de wijze waarop IenM handhaving van (buitenlandse) kentekenhouders gaat invullen heeft het Ministerie van IenM KPMG gevraagd in samenwerking met Van Doorne N.V. onderzoek te doen (voor zover het daarbij gaat om het innen van de tol bij buitenlandse kentekenhouders) naar:

- De mogelijkheden die de Minister van IenM heeft om persoonsgegevens te verwerken in het kader van tolheffing, waaronder het opvragen van persoonsgegevens van buitenlandse bevoegde kentekenregistratie-instanties;
- De mogelijkheden van de Minister van IenM om voor het verwerken van persoonsgegevens (waaronder opvragen) een incassokantoor in te zetten;
- De maatregelen die incassokantoren inzetten om tot inning te komen;
- De mogelijke kosten en opbrengsten van de inzet van incassokantoren voor de Minister van IenM.

Reikwijdte en aanpak

Uitgangspunt is dat de administratieve handhaving van buitenlandse weggebruikers, net als bij verkeersboetes, wordt uitgevoerd door RDW en CJIB. Waar dit onwenselijk of onmogelijk is, heeft dit onderzoek zich aanvullend gericht op de wijze waarop incassokantoren kunnen ondersteunen bij de fase van administratieve handhaving (aanmaning, boete, verhoging) van tol voor weggebruikers met een buitenlands kenteken. Bij dit laatste ligt de nadruk op ervaringen van de inzet van incassokantoren in buitenlandse tolketens en/of bij de naheffingsaanlagen parkeren binnen Nederland. Dit onderzoek geeft aan de hand van deskresearch, een vragenlijst onder buitenlandse kentekenregistratie-instanties, interviews en validatie met de begeleidingsgroep antwoord op de juridische, operationele en financiële vragen van het Ministerie van IenM. De uit deze bronnen verkregen informatie vormt de basis voor de bevindingen in dit rapport.

Conclusie

Hieronder volgen de belangrijkste conclusies van het onderzoek.

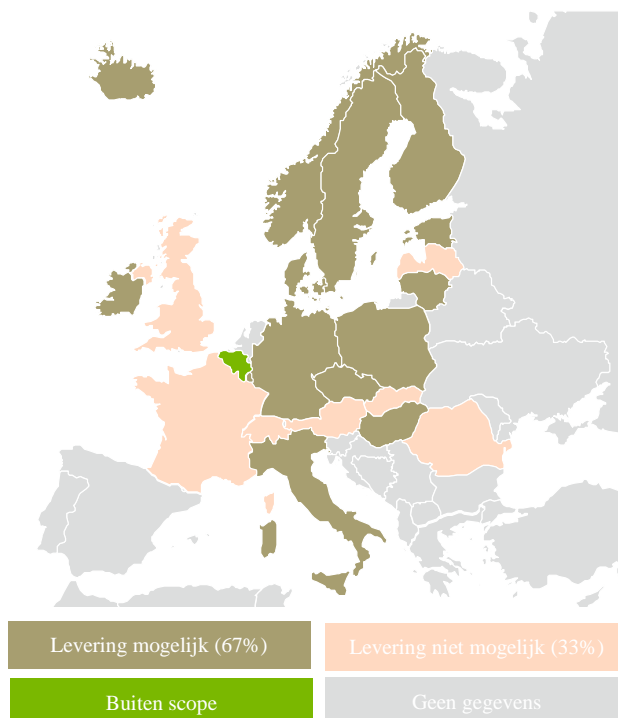
Koppelen van kenteken- en voertuiggegevens aan NAW-gegevens is een verwerkingshandeling

Kentekens, NAW-gegevens, voertuiggegevens en tijdstippen waarop over de toltrajecten is gereden zijn (onder omstandigheden) aan te merken als persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Het registreren van kenteken- en voertuiggegevens en tijdstippen is een verwerkingshandeling in de zin van de Wbp. Ook het koppelen van deze gegevens aan de NAW-gegevens die een (buitenlandse) kentekenregistratie-instantie in haar registers heeft, is een verwerkingshandeling. Ingevolge de Wet tijdelijke tolheffing is de Minister van IenM aan te merken als verantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens die verwerkt worden voor het innen van tol en het opleggen en invorderen van een bestuurlijke boete.

Wanneer de Minister van IenM persoonsgegevens van kentekenhouders opvraagt bij een (buitenlandse) kentekenregistratie-instantie, zal deze instantie zelf ook als verantwoordelijke zijn aan te merken. De instantie zal in dat kader aan haar lokale wetgeving moeten toetsen of zij persoonsgegevens van kentekenhouders mag verstrekken aan (de Minister van) IenM. In dat verband hebben wij contact gezocht met buitenlandse kentekenregistratie-instanties met, kortgezegd, de vraag of zij persoonsgegevens mogen uitwisselen met (de Minister van) IenM ten behoeve van het innen van tol, en zo ja wat de voorwaarden daarvoor zijn.

Voorwaarden aan uitwisselen persoonsgegevens met buitenlandse kentekenregistratie-instanties

Voor dit onderzoek is contact gezocht met de kentekenregistratie-instanties van 24 landen, 14 van de 21 landen die bruikbare respons hebben geleverd, mogen persoonsgegevens van kentekenhouders verstrekken ten behoeve van het innen van tol door IenM. Zij zijn hiertoe echter niet verplicht. De aanvrager dient in veel gevallen toe te lichten voor welke doeleinden persoonsgegevens worden opgevraagd en waarom zij bevoegd is om de persoonsgegevens op te vragen. Voor een aantal landen gelden specifieke voorwaarden op welke wijze moet worden aangetoond voor welk doel de persoonsgegevens worden opgevraagd en wat de grond is waarop het bestuursorgaan de persoonsgegevens opvraagt. Door één land (het Verenigd Koninkrijk) is aangegeven dat de kentekenregistratie instantie in principe persoonsgegevens mag uitwisselen met derden, maar dit in praktijk niet doet. Door zes andere landen is aangegeven dat zij geen persoonsgegevens mogen uitwisselen met buitenlandse bestuursorganen. Mogelijk kan hier een bilateraal of Europees verdrag soelaas bieden. Met België is reeds een dergelijke bilaterale overeenkomst op handen. Van de overige drie landen is



tijdens dit onderzoek geen of slechts een onvolledige reactie ontvangen. In overleg met IenM hebben we naar deze specifieke landen geen verder onderzoek gedaan.

Geen (privacy rechtelijke) belemmeringen gezien voor inzet incassokantoor

Ten aanzien van de landen waar het onwenselijk of onmogelijk is om administratieve handhaving te laten uitvoeren door RDW en CJIB overweegt de Minister van IenM om een incassokantoor in te zetten. Er zijn een aantal incassokantoren die door buitenlandse tolautoriteiten en gemeenten reeds worden ingezet, voornamelijk omdat zij beschikken over kennis van de markt en de ervaring die zij hebben met het opvragen van NAW-gegevens uit kentekenregisters.

Het door de Minister van IenM in te schakelen incassokantoor zal als bewerker namens de Minister van IenM optreden. Deze partij zal persoonsgegevens alleen mogen verwerken binnen het kader van de bevoegdheden van de Minister van IenM en in lijn met de door hem daartoe gegeven opdracht. Dit brengt mee dat deze derde nooit meer bevoegdheden zal hebben dan de Minister van IenM zelf.

Beperkt aantal incassokantoren heeft ervaring met verkrijgen van persoonsgegevens

Nederland telt ruim 600 kredietinformatie- en incassobureaus (incassokantoren). Veel van deze incassokantoren bieden ook de mogelijkheid om in internationaal verband incasso's te innen. Echter, in praktijk beschikt slechts een beperkt aantal in Nederland gevestigde incassokantoren over de relevante ervaring rondom de incasso van tol en/of de naheffingsaanslag parkeerbelasting. Ook buiten Nederland is het aantal incassokantoren dat ervaring heeft met de incasso van tol beperkt. Bekende organisaties zijn bijvoorbeeld EPC, ParkTrade en Nivi Credit. Deze organisaties richten zich al jaren op deze markt en beschikken daardoor over een uitgebreid netwerk en goede contacten met de kentekenregistratie-instanties in verschillende landen. In hoeverre incassokantoren persoonsgegevens verkrijgen uit buitenlandse kentekenregistraties binnen Europa verschilt per incassokantoor. Dit hangt samen met de strategische keuzes die een incassokantoor maakt op basis van de behoefte van haar klanten. Organisaties met de grootste reikwijdte geven aan persoonsgegevens op te kunnen vragen uit vrijwel alle (minimaal 80% van de lidstaten van de Europese Unie) kentekenregisters van landen binnen de Europese Unie.¹

Incassokantoren hanteren nagenoeg dezelfde werkwijze om te komen tot inning. Echter, de exacte invulling en omvang van de activiteiten verschilt. Deze verschillen komen naar voren in het aantal buitenlandse kentekenregistratie-instanties waarvan persoonsgegevens worden verkregen (variërend van een aantal landen tot vrijwel de hele Europese Unie) en de exacte invulling van de activiteiten om de incasso daadwerkelijk te innen. Gevolg hiervan is dat het percentage succesvolle inning (voor de gevallen dat persoonsgegevens bekend zijn) varieert van gemiddeld 50-90%. In landen met vergelijkbare tolsystemen, zoals Noorwegen en Zweden, ligt dit inningspercentage gemiddeld boven de 90% (grotendeels gerealiseerd zonder kostenverhogende maatregelen voor de debiteur).

Inkomsten uit inzet incassokantoor zijn hoger dan de kosten

Op basis van 'no cure, no pay'-afspraken die in de markt gebruikelijk zijn, zorgt de inzet van een incassokantoor voor netto inkomsten. Hierbij zijn met het incassokantoor afspraken te maken

¹ Dit aantal ligt hoger dan het aantal buitenlandse kentekenregistratie-instanties dat tijdens dit onderzoek aangeeft informatie aan bestuursorganen en/of incassokantoren te (mogen) verstrekken. Mogelijke verklaring hiervoor is het gegeven dat incassokantoren op een andere wijze hun onderzoek naar het verkrijgen van persoonsgegevens van buitenlandse kentekenregistraties hebben gedaan, waarbij bijvoorbeeld ook lokale advocaten en toezichhouders zijn betrokken en waarbij zij mogelijk (bestuursrechtelijk) bezwaar hebben gemaakt tegen het niet verstrekken van gegevens.



over een vast provisiebedrag of een provisiepercentage (variërend van 20-50% in de markt) per succesvolle inning. Mede op basis van dit provisiepercentage is een eerste analyse gemaakt van de verwachte kosten en opbrengsten. Stel dat voor alle landen gebruik wordt gemaakt van een incassokantoor dan is de verwachting dat de netto inkomsten (na correctie voor de provisie richting het incassokantoor) variëren van EUR 3,0 miljoen tot EUR 4,9 miljoen per jaar in 2030. Wanneer RDW en CJIB de administratieve handhaving voor een deel van de landen uitvoeren, dan maken de kosten en baten onderdeel uit van het reguliere traject.

Aandachtspunten vervolgstappen

Indien de Minister van IenM besluit tot de inzet van een incassokantoor, dan dient een selectie van de partij(en) plaats te vinden middels een Europese aanbestedingsprocedure. Voordat het Ministerie van IenM (namens de Minister van IenM) de aanbestedingsprocedure start, is het van belang om nadrukkelijk stil te staan bij onder meer een meer gedetailleerde uitwerking van het tolsysteem (inclusief het maken van een integrale afweging van kosten en baten) en de mogelijke rol van incassokantoren hierin, en in het verlengde hiervan de gewenste reikwijdte van de dienstverlening.



Executive Summary

Background

In order to guarantee the accessibility, quality of life and economic activities in the regions of Rotterdam and Arnhem now and in the future, adjustments of the road network are foreseen: the Blankenburg connection and project ViA15. The new projects will be (partly) financed by levying toll on these roads. A legal basis for the levying of toll is provided by the adoption of the Act on the Temporary Levying of Toll on the Blankenburg Connection and ViA15 (“*Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15*”), which came into effect on 15 March 2016.

The Ministry of Infrastructure and the Environment (“*I&E*”) is currently working on a free-flow system with number plate registration for the collection of toll. In order to ensure a level playing field in the transport sector and thus foster support for the collection of toll, it is important that all motor vehicles, including motor vehicles with a foreign number plate, pay toll.

Therefore, number plate data about domestic and foreign motor vehicles is processed. When the toll is not duly paid, number plate data have to be processed by the foreign vehicle registry in order to send a payment reminder to the number plate holder. Before initiating further decision-making on the enforcement of toll payment by (foreign) number plate holders, the Ministry of I&I asked KPMG in cooperation with law firm Van Doorne N.V. to investigate the following issues with regard to the collection of toll from foreign registered car owners:

- The opportunities of the Minister of I&E to process personal data for the purpose of collecting toll, including retrieving personal data from foreign vehicle registration authorities;
- The opportunities of the Minister of I&E to process (and request) personal data using a collection agency;
- The measures taken by collection agencies in order to collect toll;
- The potential costs and benefits of the use of collection agencies for the Minister of I&E.

Scope and approach

The starting point is that, like traffic fines, the administrative enforcement of the payment of toll by foreign road users will be handled by the Central Judicial Debt Collection Agency (CJIB) and the Dutch Vehicle Authority (RDW). For cases where this is not possible or undesirable, the research has additionally looked into how collection agencies can provide support at the stage of collecting the toll from road users with a foreign number plate (notice, fine, increase). The latter focuses on experiences with the use of collection agencies in foreign toll chains and/or additional municipal tax assessments for parking fees in the Netherlands. This research provides answers to the legal, operational and financial questions of the Ministry based on desk research, a questionnaire among foreign vehicle registries, interviews and validation with the support group. The findings in this report are based on the information obtained from these sources.

Conclusions

Below are the most important conclusions of the research.

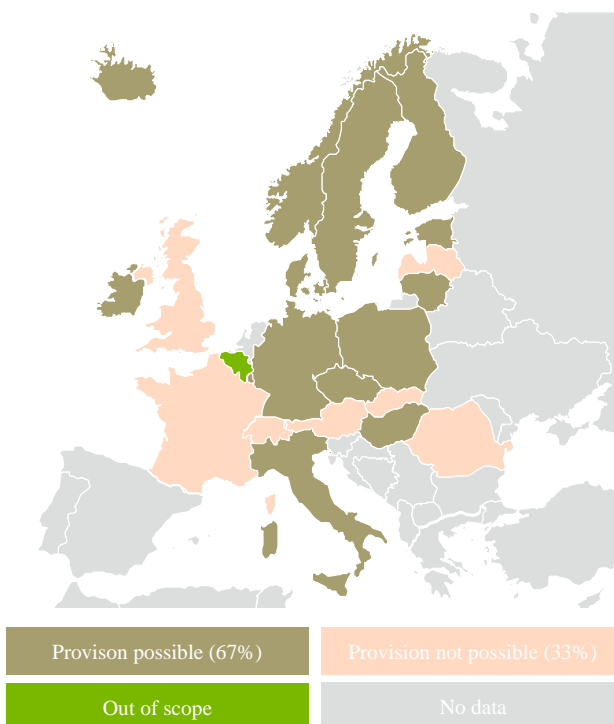
Linking number plate and vehicle information to address details is a processing operation

Number plate, name and address details, vehicle information and toll passage times are (under certain circumstances) regarded as personal data under the Dutch Data Protection Act (“*Wet bescherming persoonsgegevens*” (Wbp)). Registering number plate and vehicle information and toll passage times is a processing operation within the meaning of this Act. Linking this information to the address details obtained from a (foreign) registry is also regarded as a processing operation. Pursuant the Act on the Temporary Levying of Toll, the Minister of Infrastructure and the Environment is responsible for the processing of the personal data processed for the collection of toll and for the imposition and collection of an administrative penalty.

When the Minister of I&E requests personal information about number plate holders from a foreign vehicle registry, this registry is considered to be responsible. The registry will examine according to its local law whether it may provide personal information about a number plate holder to (the Minister of) I&E. In this regard, we have contacted foreign vehicle registries to ask whether they are allowed to share this personal data with (the Minister of) I&E for the purpose of collecting toll, and if so, which conditions apply.

Conditions apply to the sharing of personal data with foreign vehicle registries

We contacted 24 countries for this research. In 14 of the 21 countries that provided a useful response, the registries are permitted to provide personal data for the purpose of I&E’s toll collection. However, the registries in these countries are not obliged to provide this personal data. Applicants must in many cases be able to explain the purpose of the request and prove on which legal basis they are authorised to request this personal data. For a number of countries specific rules apply in terms of how the legal basis and the purpose of the request must be proven by the governing body. One country (the United Kingdom) has indicated that it is permitted to share personal data with third parties, but that it does not do so in practice. In addition, six countries indicated that they cannot share personal data with foreign administrative bodies. A bilateral treaty could potentially solve this issue. A bilateral treaty with Belgium will be put in place. From the other countries no or incomplete responses were received during the study. In consultation with I&E we did not conduct further research with regard to these specific countries.





No (privacy) barriers for the use of a collection agency

Regarding the countries where it is undesirable or impossible to carry out administrative enforcement by RDW and CJIB, the Minister of Infrastructure and the Environment is considering the use of a private collection agency. There are a number of private collection agencies who are already used by foreign toll authorities and municipalities, mainly because they have market knowledge and experience with the retrieval of name and address details from vehicle registries.

The private collection agency will act as operator on behalf of the Minister of Infrastructure and the Environment. This party is only allowed to process personal data within the competence framework of the Minister of Infrastructure and the Environment and in line with the given purpose at the Minister's direction. This means that the competence of the third party will never exceed that of the Minister of Infrastructure and the Environment.

A limited number of collection agencies have experience with obtaining personal data

There are more than 600 credit information and collection agencies (hereinafter "collection agencies") in the Netherlands. Many collection agencies provide the option to collect debt internationally. However, only a limited number of collection agencies based in the Netherlands have the relevant experience with collecting toll and/or additional municipal tax assessments of parking fees. Outside of the Netherlands, the number of collection agencies with relevant experience with collecting toll is limited as well. Well-known organisations are EPC, Park Trade and Nivi Credit. These organisations have a strong focus on the market and have built an extensive network and contacts with vehicle registries in several countries. The extent to which they manage to obtain personal information from foreign vehicle registries in Europe varies by collection agency. This is related to the strategic choices made by a collection agency based on their customer needs. Organisations with the largest scope are able to obtain personal information from almost any vehicle registry within the European Union (at least 80% of the Member States of the European Union).²

All collection agencies essentially use the same method for collecting. However, the precise content and scope of activities differs. These differences are reflected in the number of foreign vehicle registries from which personal information is obtained (varying from a few countries to almost the entire European Union) and the precise content of the activities of the actual collection. As a result, the average percentage of successful collections (in cases where the personal data is known) ranges between 50% and 90%. In countries with similar toll systems, such as Norway and Sweden, the collection percentage is on average over 90% (largely achieved without cost-increasing measures for the debtor).

Revenues from the use of collection agencies exceed the costs

Based on the commonly used 'no cure, no pay' agreements, the use of a collection agency results in net revenue. Agreements are made with collection agencies about a fixed or variable commission fee per successful collection (commission fees range between 20% and 50% in the market). Based on the commission fee percentage, an initial analysis can be made of the expected cost and revenues. If collection agencies are used for every country, the expected net revenue

² This number exceeds the number of foreign vehicle registries in this research which indicated that they provide personal information to administrative bodies and/or collection agencies. This can be explained by a different research approach of private collection agencies when it comes to the provision of personal information by foreign vehicle registries. For example, local lawyers and regulators might have been involved, or they might have submitted an (administrative) objection against the failure to provide personal information.



(after adjusting for the commission fees of collection agencies) ranges between EUR 3.0 million (765,000 violations in 2030) and EUR 4.9 million per year (1.2 million violations in 2020). This amount decreases when the RDW carries out part of the collection. These benefits and costs apply to the regular procedure.

Focal points and next steps

If the Minister of I&E decides to use a collection agency, the selection of one or more parties will have to take place by means of a European tender. Before the Ministry starts the tender procedure, it is important to reflect on a more detailed elaboration of the toll system (including a full consideration of costs and benefits) and the potential role of collection agencies within the toll system, in line with the desired scope of the services.



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	iii	
Executive Summary	vii	
1	Achtergrond en reikwijdte	14
1.1	Aanleiding	14
1.2	Doelstelling van de opdracht	14
1.3	Vraagstelling	15
1.4	Reikwijdte opdracht	16
1.5	Leeswijzer	17
2	Aanpak onderzoek	18
2.1	Deskresearch KPMG	18
2.2	Interviews overheidsorganisaties en incassokantoren	18
2.3	Vragenlijst	19
2.4	Validatie met begeleidingsgroep	19
3	Uitgangspunten bij administratieve handhaving van tol	20
3.1	Tol op de Blankenburgverbinding en ViA15	20
3.2	Niet alle persoonsgegevens standaard bekend bij RDW en CJIB	21
3.3	Voorwaarden aan opvragen persoonsgegevens in buitenland	22
3.4	Samenvattend	25
4	Inzet incassokantoren	27
4.1	Inzet incassokantoren in het buitenland: geen privacy rechtelijke bezwaren	27
4.1.1	Verwerking persoonsgegevens volgens Wet bescherming persoonsgegevens	27
4.1.2	Inzet incassokantoren past binnen bestaand kader van de Wet tijdelijke tolheffing	28
4.1.3	Tot slot	28
4.2	Klein deel van incassokantoren heeft ervaring met incasso tol	29
4.2.1	Nederlandse incassomarkt	29
4.2.2	Nederlandse incassokantoren hebben nauwelijks ervaring met incasso tol	30
4.2.3	Ervaring buitenlandse incassokantoren met incasso tol	31
4.2.4	Tot slot	31
4.3	Verschillende werkwijzen incassokantoren	31
4.3.1	Voor incasso zijn persoonsgegevens uit kentekenregisters noodzakelijk	32
4.3.2	Incassoactiviteiten zijn gespiegeld aan lokale situatie	33
4.3.3	Aanvullende dienstverlening	34



4.3.4	Tot slot	34
4.4	Balans tussen kosten en opbrengsten	35
4.4.1	Tariefafspraken	35
4.4.2	Eerste prognose kosten en opbrengsten	36
4.4.3	Tot slot	37
4.5	Aandachtspunten en vervolgstappen	37
4.5.1	Aandachtspunten	38
4.5.2	Vervolgstappen	39
4.5.3	Tot slot	40
4.6	Samenvattend	40
5	Conclusie	42
A	Bronnen	45
B	Deelnemers onderzoek	47
C	Afkortingen en begrippen	48
D	Juridische analyse	50
E	Vragenlijst	69



Disclaimer: Dit rapport is uitsluitend bestemd voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het is niet bedoeld voor andere partijen buiten deze doelgroep, en het gebruik van dit rapport door andere partijen is dan ook voor eigen risico.

1 Achtergrond en reikwijdte

1.1 Aanleiding

Een goede bereikbaarheid van Nederland is van belang voor de Nederlandse economie. De bereikbaarheid van onder andere de regio Rotterdam en de regio Arnhem staat onder druk. Om de bereikbaarheid, de leefbaarheid en de economische activiteiten in deze regio's nu en in de toekomst te kunnen garanderen zijn aanpassingen aan het wegennet voorzien, zoals de aanleg van de Blankenburgverbinding, een tunnelverbinding die de A20 en de A15 ten westen van Rotterdam met elkaar verbindt en de aanleg van de ViA15 die de ontbrekende schakel tussen de A15 bij Ressen en de A12 bij Oudbroeken opvult.

Om deze nieuwe projecten te bekostigen wordt een deel van de aanlegkosten gedekt door tolheffing. Deze tolheffing is tijdelijk. Zodra de tologgave is voldaan, wordt de tolheffing opgeheven. De Wet tijdelijke tolheffing, die op 2 december 2015 is aangenomen, voorziet in de bevoegdheid voor de Minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) om tol te heffen voor deze wegvakken.

Op dit moment werkt het Ministerie van IenM een free-flowsysteem met kentekenregistratie voor tolheffing uit, ten behoeve van het proces van administratieve handhaving van tol op de te realiseren projecten Blankenburgverbinding en ViA15. Voor het gelijke speelveld in de transportsector en daarmee voor het draagvlak van tolheffing is het van belang dat alle motorvoertuigen, inclusief de motorvoertuigen met een buitenlands kenteken, de in te voeren tolheffing betalen.

Het Ministerie van IenM onderzoekt daarom een aantal mogelijkheden om betaling van buitenlandse kentekenhouders af te dwingen. Daarbij wordt gekeken naar mogelijkheden om kentekengegevens internationaal uit te wisselen, op basis van bestaande wetgeving of door middel van (te sluiten) Europese richtlijnen en het sluiten van bilaterale verdragen. Daarnaast heeft de Minister van IenM in de Tweede Kamer de toezegging gedaan om de inzet van incassokantoren voor de handhaving van buitenlandse kentekenhouders te onderzoeken.

Het Ministerie van IenM heeft KPMG gevraagd in samenwerking met Van Doorne N.V. (hierna zal gezamenlijk worden verwezen naar KPMG) een aantal privacyrechtelijke, operationele en financiële vragen te beantwoorden.

1.2 Doelstelling van de opdracht

Dit onderzoek heeft tot doel om juridische, operationele en financiële vragen die het Ministerie van IenM heeft te beantwoorden ter ondersteuning van de verdere besluitvorming over de invulling van de handhaving van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15, meer in het bijzonder ten aanzien van buitenlandse kentekenhouders.

Aan KPMG is gevraagd om door onderzoek inzicht te verschaffen in:

- De mogelijkheden die de Minister van IenM heeft om persoonsgegevens te verwerken in het kader van tolheffing, waaronder het opvragen van persoonsgegevens van buitenlandse bevoegde kentekenregistratie instanties;
- De mogelijkheden van de Minister van IenM om voor het verwerken van persoonsgegevens (waaronder opvragen) een incassokantoor in te zetten;

- De maatregelen die incassokantoren inzetten om tot inning te komen;
- De mogelijke kosten en opbrengsten van de inzet van incassokantoren voor de Minister van IenM.

1.3 Vraagstelling

In deze opdracht maken we onderscheid naar de privacyrechtelijke, operationele en financiële aspecten, daarnaast is onderzoek gedaan naar mogelijke vervolgstappen. Om met dit onderzoek het gewenste inzicht te verschaffen hanteert KPMG onderstaande onderzoeksvragen:

Juridische aspecten

- Op welke manier, waar en met welke basis kunnen private incassokantoren NAW-gegevens in het buitenland verkrijgen om aanmaningen en boetes toe te sturen? Is dit een legale route? Welke juridische status hebben deze NAW-gegevens?
- Past de aanpak binnen de kaders van de Wet tijdelijke tolheffing en andere relevante wet- en regelgeving ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens?
- Moet ook een aanmaning (betaalherinnering) (artikel 8 van de Wet tijdelijke tolheffing) worden verstuurd, als van private incassokantoren gebruik wordt gemaakt (in andere woorden, is er juridisch sprake van toegang tot NAW-gegevens bij inzet van deze partijen)?
- Is het inzetten van private incassokantoren om een aanmaning / boete te verzenden aan kentekenhouders waarvan de NAW-gegevens onbekend zijn bij de Staat der Nederlanden juridisch mogelijk dan wel wenselijk?
- Wat is de wettelijke basis waarop buitenlandse kentekenregistratie-instanties bevoegd zijn om persoonsgegevens in het kader van tolheffing te verstrekken aan een Nederlands bestuursorgaan?

Operationele aspecten

- Hoe verstrekken buitenlandse bevoegde kentekenregistratie-instanties persoonsgegevens?
- Tot welke kentekenregisters (koppeling kenteken aan NAW) hebben incassokantoren toegang?
- Wat is de effectiviteit van de inzet van incassokantoren?
 - Welke maatregelen zijn te onderscheiden in het inningsproces?
 - Hoe effectief zijn deze maatregelen?
 - Hoeveel procent van de opgelegde boetes wordt uiteindelijk betaald?
- Welke functies vervullen incassokantoren in de buitenlandse tolketens?
- Wat is het werkproces van deze incassokantoren en welke stappen worden onderscheiden?

Financiële aspecten

- Welke kosten hangen samen met het verstrekken van persoonsgegevens door buitenlandse bevoegde kentekenregistratie instanties in het kader van tolheffing?
- Wat zijn de kosten van de inzet van incassokantoren?
 - Is dit een fixed fee, of wordt er betaald per transactie?
- Wat zijn de opbrengsten van de inzet van incassokantoren?
 - Is dit een fixed fee, is er sprake van een uitkering per transactie of van ‘no cure, no pay’?
- Wat is de marktpositie van incassokantoren?
 - Hoeveel concurrentie is er en welke bedrijven kunnen dit?
 - Moet er bij het inschakelen van dit soort partijen gebruik worden gemaakt van een Europese aanbesteding?

Vervolgstappen

- Als gekozen wordt voor het inschakelen van incassokantoren, welke vervolgstappen moeten dan worden gezet?
- Wat is het tijdspad hiervan?

1.4 Reikwijdte opdracht

- Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze rapportage heeft zich gericht op de mogelijkheden om tol bij buitenlandse kentekenhouders te innen door de Minister van IenM. Waar dit niet mogelijk is heeft dit onderzoek zich aanvullend gericht op de ondersteuning van incassokantoren bij de administratieve handhaving van tol voor weggebruikers met een buitenlands kenteken.
- Dit onderzoek hanteert het begrip ‘incassokantoren’. Hiermee worden organisaties bedoeld die incassodienstverlening aanbieden. Verschillende organisaties bieden een bredere dienstverlening aan dan enkel het innen van facturen. Dit is buiten beschouwing gelaten. Doel was immers niet om het volledige palet aan dienstverlening dat incassokantoren aanbieden in kaart te brengen.
- Het Ministerie van IenM hanteert als uitgangspunt dat administratieve handhaving van de tolheffing via CJIB en RDW loopt. Waar dit niet mogelijk is denkt het Ministerie van IenM aan de inzet van een incassokantoor om zo een zo efficiënt mogelijke proces van administratieve handhaving te faciliteren. Het Ministerie van IenM heeft deze mogelijkheid in dit onderzoek laten bestuderen.
- In dit onderzoek lag de focus op het proces van administratieve handhaving van een aanmaning of boete (aanmaning, boete, verhoging).
- De juridische analyse ten aanzien van het mogen opvragen van persoonsgegevens van kentekenhouders en de inzet van incassokantoren heeft zich gericht op nationale (Nederlandse) en Europese wet- en regelgeving voor zover die betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens door een verantwoordelijke in Nederland. De juridische analyse heeft zich niet gericht op de vraag of de werkzaamheden van incassokantoren conform

vigerende wet- en regelgeving plaatsvinden. Wanneer een incassokantoor wordt ingeschakeld, zal dit op passende wijze geborgd moeten worden, zullen incassokantoren garanties moeten afgeven en zal IenM erop moeten kunnen toezien dat de incassokantoren zich houden aan de lokale regels en de afspraken met IenM.

- De vraag of persoonsgegevens van kentekenhouders in het kader van tolninning kunnen worden verstrekt door lokale kentekenregistratie instanties, is uitsluitend voorgelegd aan de relevante lokale kentekenregistratie instantie ter beoordeling naar lokaal recht. In overleg met het Ministerie van IenM is ervoor gekozen om alleen deze kentekenregistratie instanties te bevragen en niet (ook) advies in te winnen van toezichthouders of lokale advocaten. De beoordeling van de lokale kentekenregistratie instanties is niet achteraf door KPMG getoetst aangezien dit gaat om een beoordeling naar vreemd recht.
- België valt buiten de scope van dit onderzoek. Bij aanvang van het onderzoek was reeds een verdrag in ontwikkeling dat de uitwisseling van gegevens via bestuursorganen mogelijk maakt.

1.5 Leeswijzer

De opzet van het onderzoek is in hoofdstuk 2 beschreven. Dit hoofdstuk beschrijft tevens de achtergrond bij het voorgenomen tolsysteem. Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van het tolsysteem en de mogelijkheden die de Minister van IenM heeft om kentekengegevens internationaal uit te wisselen. Vervolgens geeft hoofdstuk 4 inzicht in de juridische, operationele en financiële aspecten bij de inzet van incassokantoren. Tot slot geeft hoofdstuk 5 een overzicht van de belangrijkste conclusies. Bijlage D bevat een uitgebreide juridische analyse die de basis vormt voor de juridische aspecten in dit rapport.

2 Aanpak onderzoek

Dit onderzoek heeft zich gericht op de mogelijkheden om tol bij buitenlandse weggebruikers te innen door de Minister van IenM. Waar dit niet mogelijk is heeft dit onderzoek zich aanvullend gericht op de wijze waarop incassokantoren kunnen ondersteunen bij het proces van administratieve handhaving van tol voor weggebruikers met een buitenlands kenteken. Dit onderzoek dient ter ondersteuning van de besluitvorming over de operationele invulling van het tolsysteem, de rol van het Ministerie en de Minister van IenM en andere bevoegde bestuursorganen hierbij en de mogelijke rol van private incassokantoren. De uitgangspunten bij het tolbeleid, zoals verder toegelicht in het volgende hoofdstuk, vormen het vertrekpunt van dit onderzoek. Dit vormt tevens de basis voor de gehanteerde aanpak waarin deskresearch, een vragenlijst onder buitenlandse kentekenregistratie-instanties, interviews en validatie met de begeleidingsgroep antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. De informatie die via deze bronnen bekend is vormt de basis voor dit rapport.

2.1 Deskresearch KPMG

Deskresearch heeft het startpunt gevormd voor dit onderzoek. In de deskresearch zijn de volgende documenten bestudeerd (zie bijlage A):

- Relevante wet- en regelgeving op nationaal- en Europees niveau;
- Gespreksverslagen vanuit het Ministerie van IenM;
- Recent uitgevoerde onderzoeken (o.a. RDW, WODC).

De inzichten vanuit het deskresearch hebben als kader gefungeerd voor de interviews met vertegenwoordigers van incassokantoren, gemeenten, buitenlandse tolautoriteiten en kentekenregistratie instantie. Door de bestaande kennis en ervaringen als uitgangspunt te nemen was het mogelijk om in deze interviews gericht de verdieping te zoeken.

2.2 Interviews overheidsorganisaties en incassokantoren

Tijdens de deskresearch is inzicht verkregen in de werking en toepassing van free-flow tolsystemen in andere landen en hun ervaring met de inzet van incassokantoren. Tevens is een eerste beeld ontstaan van de markt van incassokantoren en hun werkwijze. De resultaten uit de deskresearch hebben de basis gevormd voor de verdiepende interviews met de betrokken organisaties (zie bijlage B voor een overzicht van deelnemers aan dit onderzoek).

Op basis van de (deskresearch in de) voorbereiding zijn negen interviews afgenomen bij betrokken overheidsorganisaties. De gesprekken met deze organisaties hadden tot doel om 1) meer achtergrondinformatie te krijgen over de bestaande ervaringen met incassokantoren, 2) het proces dat opdrachtgevers en incassokantoren uitvoeren in kaart te brengen en de achtergrond hiervan te begrijpen en 3) de aandachtspunten voor mogelijke vervolgstappen voor het Ministerie van IenM te identificeren.

Vervolgens is met vijf incassokantoren gesproken om concreter inzicht te krijgen in de wijze waarop incassokantoren invulling geven aan hun (grensoverschrijdende) dienstverlening en de werkwijze die ze hierbij hanteren.

2.3 Vragenlijst

Tijdens het onderzoek zijn verschillende methoden overwogen om inzicht te krijgen in óf en onder welke voorwaarden buitenlandse kentekenregistratie instanties (lokale equivalenten van de Nederlandse RDW) persoonsgegevens kunnen verstrekken aan de Minister van IenM en/of private incassokantoren in het kader van het innen van tol. Omwille van de beschikbare tijd en budget is door het Ministerie van IenM ervoor gekozen om een vragenlijst te sturen aan de relevante kentekenregistratie instanties. Het Ministerie van IenM heeft ervoor gekozen om geen vragen voor te laten leggen aan lokale advocaten of bevoegde toezichthouders (zoals privacytoezichthouders). Voor het uitzetten van de vragenlijsten aan lokale kentekenregistratie instanties kon gebruik worden gemaakt van contactpersonen uit het netwerk van het Ministerie van IenM en van RDW.

Voorgaande heeft ertoe geleid dat de vragenlijst (zie bijlage E voor de gehanteerde vragenlijst) is uitgezet bij de contactpersonen van het Ministerie van IenM en RDW bij 24 buitenlandse kentekenregistratie instanties (zie bijlage F voor een overzicht van de instanties). 21 van de aangeschreven 24 kentekenregistratie instanties hebben voor dit onderzoek bruikbare respons aangeleverd (ca. 85%). De overige 3 kentekenregistratie instanties hebben geen of te summiere input geleverd. In overleg met het Ministerie van IenM is besloten niet verder door te vragen om alsnog tot volledige beantwoording van de vragen te komen.

Naar aanleiding van de response op de vragenlijst zijn ter verduidelijking aanvullende vragen gesteld. Waar nodig zijn tevens telefonisch verdiepende interviews afgenomen waar de antwoorden op de relevante aanvullende vragen zijn gevalideerd en aangescherpt.

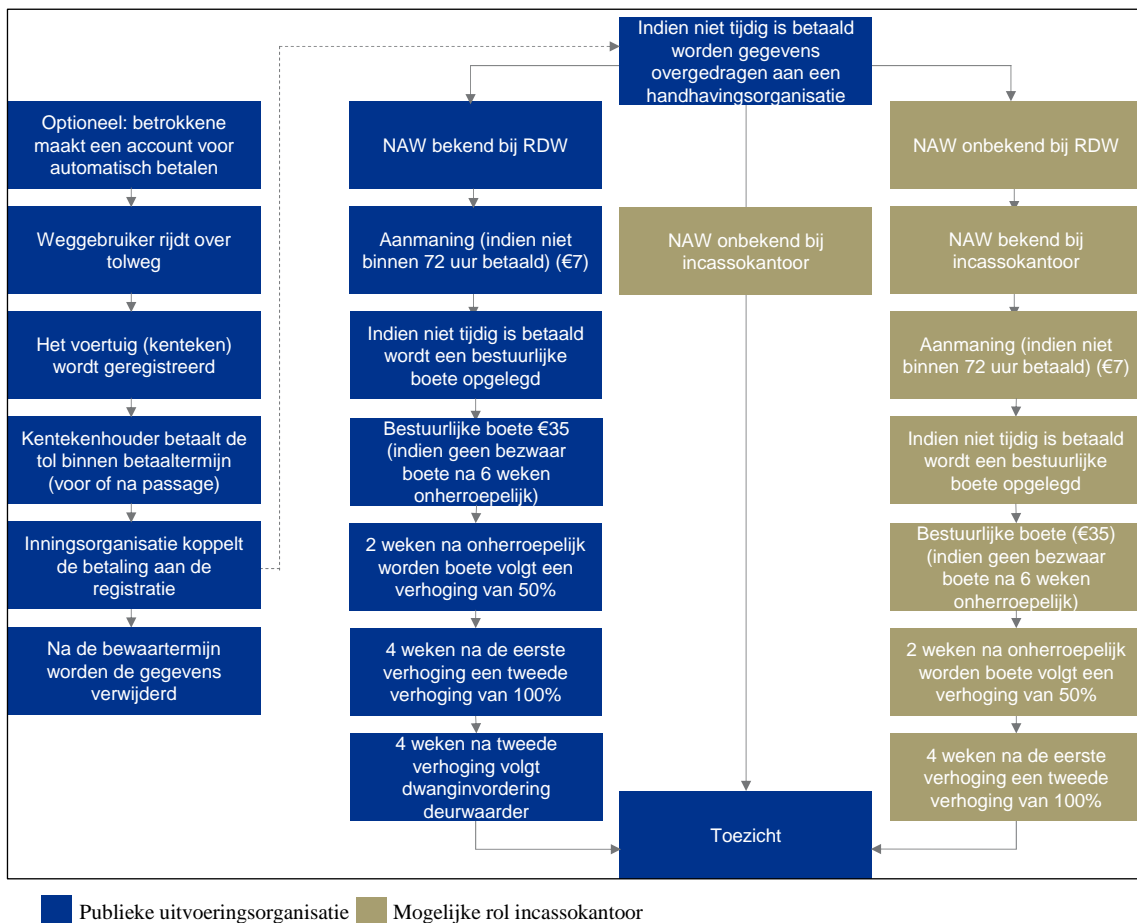
2.4 Validatie met begeleidingsgroep

Op basis van de deskresearch en de interviews zijn de vragen van het Ministerie van IenM beantwoord. De eerste bevindingen zijn opgenomen in een eerste conceptrapportage van 14 december 2015. Deze conceptrapportage is besproken met het Ministerie van IenM en vormde de basis voor toetsing met de begeleidingsgroep op 28 januari 2016 (een overzicht van deelnemers aan dit onderzoek is opgenomen in bijlage B). Naar aanleiding van deze bijeenkomst is besloten om nadere verdieping aan te brengen in de mogelijkheden voor het de Minister van IenM en andere bevoegde bestuursorganen en voor incassokantoren om persoonsgegevens uit te wisselen met verschillende landen. Deze verdieping bestond er onder andere uit dat middels vragenlijsten onderzocht zou worden of buitenlandse kentekenregistratie instanties persoonsgegevens van kentekenhouders kunnen verstrekken aan de Minister van IenM voor het innen van tol. Hiervoor is tijdens de bijeenkomst door het Ministerie van IenM ervoor gekozen om alleen de kentekenregistratie instanties zelf te benaderen.

Op basis van hetgeen besproken is met de begeleidingsgroep en de bevindingen naar aanleiding van de vragenlijsten die zijn gestuurd naar de buitenlandse kentekenregistratie instanties, is de rapportage aangescherpt en met de begeleidingsgroep besproken op 17 mei 2016, waarna de finale versie op 11 juli is voorgelegd.

3 Uitgangspunten bij administratieve handhaving van tol

Het Ministerie van IenM houdt zich op dit moment bezig met de vormgeving van de tolheffing voor alle kentekenhouders van motorvoertuigen, die gebruik maken van de Blankenburgverbinding en de ViA15. Dit onderzoek richt zich specifiek op de (mogelijkheden voor) administratieve handhaving van tol bij buitenlandse debiteuren gedurende de inningsfase (aanmaning, boete, verhoging). Bij het proces van administratieve handhaving van tolgelden is een rol voorzien voor RDW, CJIB en mogelijk voor incassokantoren. De wijze waarop deze organisaties betrokken zijn verschilt. Onderstaande figuur, gebaseerd op informatie zoals die nu bekend is uit de Memorie van Toelichting bij de wet, geeft een schematisch overzicht van het handhavingproces. Dit proces staat centraal bij de verdere beschrijving van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de administratieve handhaving van de tol in het vervolg van dit hoofdstuk.



3.1 Tol op de Blankenburgverbinding en ViA15

Op dit moment is de exacte invulling van de wijze waarop de tolheffing plaats zal gaan vinden nog in ontwikkeling. Als gevolg hiervan zal in de komende periode, na de besluitvorming, ook de verdere ontwikkeling van het tolsysteem plaatsvinden. De op dit moment bekende kenmerken van het systeem zijn beschreven in de Memorie van Toelichting, behorend bij de Wet tolheffing

Blankenburgverbinding en ViA15. De informatie uit deze Memorie van Toelichting vormt de basis voor onderstaande beschrijving van het tolsysteem.

Uitgangspunt van het tolsysteem is dat weggebruikers zonder slagbomen, free-flow, van de tolweg gebruik kunnen maken. Van iedere weggebruiker die over één van beide trajecten rijdt wordt het kenteken van het motorvoertuig geregistreerd. Vervolgens is het de verantwoordelijkheid van de kentekenhouder van het motorvoertuig om de tol (EUR 1,18 voor personenauto's en EUR 7,11 voor vrachtverkeer, prijspeil 2013, vastgelegd in Regeling tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 van 22 februari 2016) binnen 72 uur te betalen. De tol kan op verschillende manieren worden voldaan. De precieze invulling van onderstaande betaalmethoden werkt het Ministerie van IenM nog nader uit:

- Door het aanmaken van een account door de betrokkene via een nog daarvoor in te richten website. De betrokkene kan in dat geval zowel de kentekenhouder zijn of een andere persoon die de betaling voor zijn rekening neemt (bijvoorbeeld iemand anders die het motorvoertuig feitelijk gebruikt).
- Betaling (uit eigen beweging) achteraf door de betrokkene. In dit geval moet de betrokkene uit eigen beweging de betaling verrichten.

De Wet tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 bevat instrumenten waarmee betaling van verschuldigde tol kan worden afgedwongen. Hierbij wordt, met uitzondering van het eerste jaar van de tol, eerst een aanmaning gestuurd (met EUR 7 aanmaningskosten). Indien dan nog niet tijdig betaald is, kan op grond van wetgeving een bestuurlijke boete (EUR 35) volgen. Deze boete is na een periode van zes weken onherroepelijk. Voor de inning van de boete kan gebruik worden gemaakt van de diensten van de handhavingsorganisatie. Indien deze bestuurlijke boete niet tijdig (binnen twee weken nadat de beschikking onherroepelijk is geworden) is betaald volgt een verhoging van het boetebedrag met 50%. Mocht dan wederom niet tijdig (binnen 4 weken) zijn betaald dan volgt een verhoging van het openstaande boetebedrag met 100%. Mocht dit inningstraject niet, binnen vier weken na de tweede verhoging, in een betaling resulteren dan is voor Nederlandse weggebruikers dwanginvordering via de deurwaarder mogelijk. Buitenlandse weggebruikers die na de tweede verhoging nog niet volledig hebben betaald kunnen in het toezichtsregister worden geplaatst. Dit geldt ook voor buitenlandse weggebruikers waarvan geen NAW-gegevens kunnen worden achterhaald. Een aantal van de genoemde tijdslijnen zijn indicatief en worden in een later stadium definitief vastgesteld.

3.2 Niet alle persoonsgegevens standaard bekend bij RDW en CJIB

Weggebruikers kunnen middels verschillende betaalmethoden de tol voldoen. Indien de tol niet tijdig (binnen 72 uur na registratie) en/of niet volledig is betaald, dan kan de Minister van IenM handhavingsinstrumenten inzetten. Voor de handhaving is het noodzakelijk om inzicht te hebben in NAW-gegevens van de weggebruikers, zodat deze benaderd kunnen worden. CJIB is hiervoor de beoogde handhavingsorganisatie. CJIB kan de benodigde NAW-gegevens van weggebruikers met een Nederlands kenteken opvragen via RDW. RDW is binnen Nederland bronhouder van de basisregistratie voertuigen en heeft hierdoor de beschikking over de NAW-gegevens van Nederlandse kentekenhouders.

Van weggebruikers met een buitenlands kenteken zijn de NAW-gegevens niet standaard bekend bij de RDW. Op dit moment zijn er geen specifieke Europese afspraken over de uitwisseling van persoonsgegevens van kentekenhouders uit het buitenland in het kader van tolheffing, zoals deze wel bestaan voor boetes voor bepaalde verkeersovertredingen (Cross Border Enforcement (CBE))

Richtlijn 2015/413/EU). De Richtlijn interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen (EETS-Richtlijn, 2004/52/EG) voorziet niet in uitwisseling van persoonsgegevens in het kader van het innen van tol. De EETS-Richtlijn zal in de toekomst worden aangepast, maar het is op dit moment nog niet duidelijk of hierin een grondslag zal kunnen worden gevonden voor gegevensuitwisseling. Nederland kan echter wel (bilaterale) afspraken met andere (Europese) landen maken, zodat instanties alsnog deze kentekengegevens met elkaar uit kunnen wisselen in het kader van de betaling van tol. Met België is een dergelijke bilaterale overeenkomst op handen.

Naast het maken van (bilaterale) afspraken tussen Nederland en andere Europese landen kan bestaande lokale wet- en regelgeving kentekenregistratie-instanties de mogelijkheid bieden om persoonsgegevens te verstrekken. In Nederland kunnen bijvoorbeeld buitenlandse instanties onder bepaalde voorwaarden persoonsgegevens verkrijgen uit de registers van de RDW. De RDW kan aan instanties buiten Nederland die zijn belast met de handhaving van verkeersregels, de opsporing van verkeersovertredingen en de heffing van parkeerbelasting of andere heffingen inzake het gebruik van de weg, op grond van de artikel 43 lid 2 van de Wegenverkeerswet 1994 en artikel 8a lid 1, onderdeel b van het Kentekenreglement op aanvraag gegevens van Nederlandse kentekenhouders verstrekken uit het kentekenregister. De voornoemde wetten bieden voor deze verstrekking een grondslag. De RDW zal daarbij haar overige verplichtingen uit hoofde van de Wet bescherming persoonsgegevens moeten naleven.

De spiegelbeeldige situatie, dat een Nederlandse overheidsinstantie persoonsgegevens opvraagt bij een buitenlandse kentekenregistratie-instantie, moet bij gebreke van Europese regelgeving of bilateraal verdrag beoordeeld worden naar het lokale recht van het land waar de persoonsgegevens worden opgevraagd.

3.3 Voorwaarden aan opvragen persoonsgegevens in buitenland

Een eerste rondgang langs verschillende, in overleg met het Ministerie van IenM geselecteerde, buitenlandse kentekenregistratie-instanties leert dat verschillen bestaan in de mogelijkheid om persoonsgegevens te verstrekken aan de Minister van IenM, andere bevoegde bestuursorganen en aan incassokantoren.

Land	Verstrekking aan buitenlands bestuursorgaan	Verstrekking aan incassokantoren
1. Denemarken	Ja	Ja
2. Duitsland	Ja	Ja
3. Estland	Ja	Nee
4. Finland	Ja	Ja
5. Frankrijk ³	Nee	Nee
6. Hongarije	Ja	Ja
7. Ierland	Ja	Ja
8. IJsland	Ja	Ja
9. Italië ⁴	Ja	Nee
10. Letland	Nee	Nee

³ Gebaseerd op reactie van een medewerker van de Franse kentekenregistratie-instantie. Aanvullende vragen over de juridische onderbouwing van de (on)mogelijkheden zijn onbeantwoord gebleven.

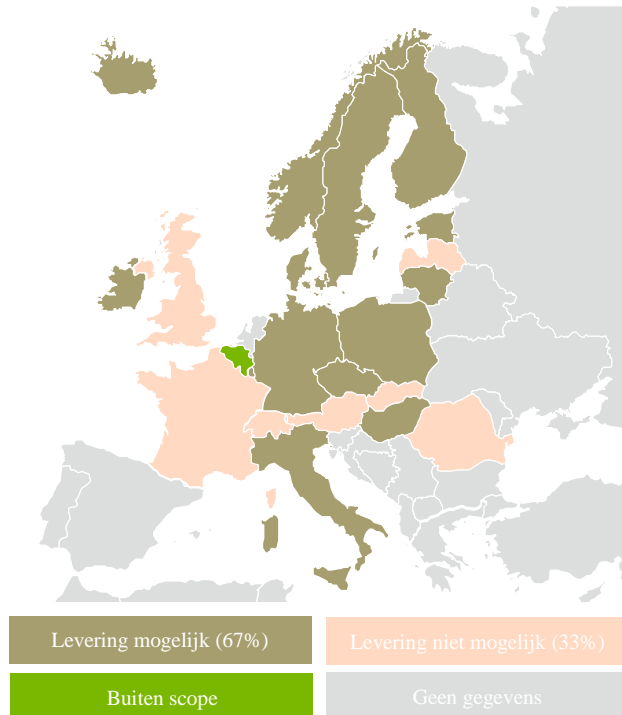
⁴ Gebaseerd op reactie van een medewerker van de Italiaanse kentekenregistratie-instantie. Aanvullende vragen over de juridische onderbouwing van de (on)mogelijkheden werden doorverwezen naar de Italiaanse privacy toezichthouder. Wij hebben hierop nog geen antwoord gekregen.

11. Litouwen ⁵	Ja	Nee
12. Luxemburg ⁶	Ja	Nee
13. Noorwegen	Ja	Ja
14. Oostenrijk	Nee	Nee
15. Polen	Ja	Ja
16. Roemenië ⁷	Nee	Nee
17. Slowakije	Nee	Nee
18. Tsjechië	Ja	Ja
19. Verenigd Koninkrijk	Nee	Nee ⁸
20. Zweden	Ja	Ja
21. Zwitserland	Nee	Nee

Het benaderen van 24 landen heeft voor 21 landen geresulteerd in voor dit onderzoek bruikbare respons. De 21 landen zijn in te delen in drie groepen:

1. Veertien landen die aangeven dat ze, al dan niet onder voorwaarden, persoonsgegevens verstrekken aan overheden en/of incassokantoren.
2. Eén land dat juridisch mogelijkheden ziet om persoonsgegevens te verstrekken, maar dit in praktijk niet doet;
3. Zes landen die aangeven dat ze geen persoonsgegevens mogen verstrekken aan buitenlandse bestuursorganen en/of incassokantoren.

Hieronder volgt een toelichting op deze drie groepen.



Ad 1. Landen die (onder voorwaarden) persoonsgegevens verstrekken

Kentekenregistratie instanties uit 14 van de 21 landen hebben aangegeven dat het mogelijk is om persoonsgegevens te verstrekken aan een bevoegd bestuursorgaan voor kentekenregistratie ten behoeve van het heffen van tol. Tien kentekenregistratie instanties geven aan deze informatie desgewenst te kunnen verstrekken aan incassokantoren die door het bevoegde bestuursorgaan worden ingeschakeld. De kentekenregistratie instanties zijn daar veelal toe bevoegd op basis van

⁵ Gebaseerd op reactie van een medewerker van de Litouwse kentekenregistratie instantie. Aanvullende vragen over de juridische onderbouwing van de (on)mogelijkheden zijn onbeantwoord gebleven.

⁶ Gebaseerd op reactie van een medewerker van de Luxemburgse kentekenregistratie instantie. Aanvullende vragen over de juridische onderbouwing van de (on)mogelijkheden zijn onbeantwoord gebleven.

⁷ Gebaseerd op reactie van een medewerker van de Roemeense kentekenregistratie instantie. Aanvullende vragen over de juridische onderbouwing van de (on)mogelijkheden zijn onbeantwoord gebleven.

⁸ Enkel aan incassokantoren met een vestiging in het Verenigd Koninkrijk.

ationale wetgeving of geven aan dat hun nationale wetgeving niet in de weg staat aan het verstrekken van persoonsgegevens in het kader van tolheffing. Dit is echter geen verplichting die afdwingbaar is. Wanneer een buitenlandse kentekenregistratie-instantie persoonsgegevens kan verstrekken, omvatten deze gegevens in vrijwel alle gevallen naam, adres, woonplaats en voertuiginformatie.

Voorwaarden

De voorwaarden die gesteld worden kunnen verschillen per land. De volgende voorwaarden komen veelvuldig voor:

- Bewijs dat aanvrager op grond van nationale wetgeving bevoegd is om de persoonsgegevens op te vragen. De aanvrager dient te beschikken over een juist mandaat. In sommige gevallen moet het bestuursorgaan aangeven wat de wettelijke grondslag is voor de gegevensverwerking.
- Toelichting van de doeleinden van de opvraging van persoonsgegevens en waarom deze gegevens noodzakelijk zijn voor dit doeleinde.

Andere voorwaarden die meer dan één keer zijn genoemd zijn:

- Wederkerigheid (Duitsland en Finland).
- Waarborg van beveiliging van de persoonsgegevens (Denemarken en Duitsland).
- Afsluiten van een (standaard)overeenkomst tussen aanvrager en bevoegde buitenlandse kentekenregistratie-instantie (Estland, Noorwegen en Zweden).
- Overzicht van datum en plaats van de tolheffing, met andere woorden wanneer heeft een buitenlandse kentekenhouder de tolweg gepasseerd (Denemarken, Hongarije en Polen).
- Een foto van het kenteken moet worden verstrekt (Estland en Polen).

Tot slot zijn er voorwaarden die slechts door één land zijn genoemd. Zo wordt in Denemarken de kentekenhouder op de hoogte gebracht van het voornemen om zijn persoonsgegevens te verstrekken en wordt hem de gelegenheid geboden zich hiertegen te verzetten. Persoonsgegevens worden pas verstrekt nadat deze verzetstermijn is verstreken. Hongarije wenst ten slotte een vertaling van de ingediende documenten waarin de aanvraag is vervat.

Een aanvraag kan in veel gevallen zowel per post als elektronisch (per e-mail of online) worden gedaan. In verband met een efficiënte verwerking geniet een elektronische aanvraag veelal de voorkeur.

Kosten

Een aantal kentekenregistratie-instanties brengt kosten in rekening (Hongarije, Noorwegen, Polen en Zweden). Het bundelen van aanvragen en/of het opzetten van een directe (digitale) verbinding met de kentekenregistratie-instantie kan in bepaalde gevallen leiden tot een lagere prijs per aanvraag (Hongarije). Een dergelijk directe verbinding wordt in de Hongaarse situatie echter niet grensoverschrijdend tot stand gebracht en kan daarom alleen worden gebruikt door kentekenregistratie-organisaties die gevestigd zijn in Hongarije.

Ad 2. Landen die feitelijk geen persoonsgegevens verstrekken

De kentekenregistratie-instantie van het Verenigd Koninkrijk heeft aangegeven dat aan het verstrekken van persoonsgegevens van kentekenhouders in het kader van het innen van tol geen

juridische bepalingen in de weg staan, alleen worden deze persoonsgegevens in de praktijk niet verstrekt vanwege het ontbreken van een efficiënt en veilig middel voor gegevensuitwisseling en de volgens betrokkenen beperkte mogelijkheid hier een audit op uit te voeren.

Wij merken ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk nog op, dat in verband met de uitslag van het Brexit referendum en het aangekondigde toekomstige vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU, de uitwisseling van persoonsgegevens aan andere regels kan worden getoetst. Op dit moment is het toekomstige vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU echter nog te prematuur om hierop vooruit te lopen.

Ad 3. Landen die geen persoonsgegevens mogen verstrekken

Vijf landen geven aan dat in hun nationale wetgeving (of Europese regelgeving of bilaterale verdragen) geen grondslag kan worden gevonden voor het verstrekken van persoonsgegevens in het kader van innen van tol en dat zij geen persoonsgegevens mogen verstrekken. Het aangaan van een bilateraal verdrag dat (onder andere) ziet op het uitwisselen van kentekengegevens voor het innen van tol zou in deze situaties uitkomst kunnen bieden, omdat hiermee een juridische grondslag kan worden gecreëerd voor het verstrekken van persoonsgegevens (eventueel met reciprociteit).

3.4 Samenvattend

Uitgangspunt van het tolsysteem is dat weggebruikers voorafgaand aan het gebruik van het toltraject of in ieder geval binnen 72 uur na het gebruik van het toltraject de verschuldigde tol betalen. Indien de tol niet tijdig wordt voldaan, kan de Minister van IenM handhavingsinstrumenten inzetten. Hiervoor schakelt de Minister van IenM het CJIB in als uitvoeringsinstantie. Om tot handhaving over te gaan is het noodzakelijk dat het CJIB niet alleen beschikt over het kenteken en de tijd van passage van het toltraject van de weggebruiker, maar ook over diens NAW-gegevens. Voor weggebruikers met een Nederlands kenteken kan zij het voertuigenregister van het RDW raadplegen. Het RDW beschikt echter niet standaard over de NAW-gegevens van buitenlandse weggebruikers.

Momenteel ontbreken Europese afspraken over de uitwisseling van persoonsgegevens tussen kentekenregistratie-instanties ten behoeve van het heffen en innen van tol. Op bilaterale basis zijn er afspraken (in de maak) met enkele lokale kentekenregistratie-instanties. Uit dit onderzoek blijkt dat 14 van de 21 landen waarvan de verantwoordelijke kentekenregistratie-instanties bruikbare respons hebben aangeleverd mogelijkheden zien om persoonsgegevens te verstrekken ten behoeve van het innen van tol. Dit is echter geen verplichting die afdwingbaar is. Vier van deze landen zijn alleen bereid om persoonsgegevens te verstrekken aan nationale kentekenregistratie-instanties. Tien landen zijn tevens bereid om persoonsgegevens te verstrekken aan private incassokantoren. De aanvrager dient in veel gevallen te bewijzen dat hij gerechtigd is om persoonsgegevens op te vragen, daarnaast dient het verzoek veelal de doeleinden en/of de grondslag van de aanvraag te bevatten (heffen van tol). Voor een aantal landen gelden specifieke bijkomende voorwaarden zoals het aantonen van de bewijslast middels foto, of het alleen via post of via e-mail indienen van een aanvraag. Bovenstaande informatie is gebaseerd op een eerste rondgang langs de buitenlandse kentekenregistratie-instanties. In een aantal gevallen was de beantwoording niet direct duidelijk en eenduidig, hiervoor zijn aanvullende vragen gesteld. Niet alle instanties hebben deze aanvullende vragen ter verduidelijking van de lokale situatie beantwoord.



Het Ministerie van IenM heeft de voorkeur om het innen van tol via bestaande bestuursorganen (RDW, CJIB) te laten verlopen. Voorgaande maakt echter duidelijk dat verschillende landen aangegeven dat deze route niet mogelijk is of dat nog onduidelijkheid bestaat over deze mogelijkheden. In het kader van een efficiënte tolinning kan het Ministerie van IenM overwegen om voor deze landen incassokantoren in te schakelen ter ondersteuning van het proces van administratieve handhaving. Het volgende hoofdstuk gaat nader in op de mogelijkheden om incassokantoren in te zetten.

4 Inzet incassokantoren

Voorgaand hoofdstuk maakt duidelijk dat niet alle buitenlandse kentekenregistratie-instanties persoonsgegevens verstrekken aan bevoegde kentekenregistratie-instanties in andere landen. Om toch in zoveel mogelijk landen tot inning van de tolgelden te komen kan de inzet van een incassokantoor uitkomst bieden. Bij de mogelijke inzet van een incassokantoor spelen verschillende juridische, operationele en financiële vragen. Dit hoofdstuk beschrijft eerst de juridische aspecten rondom de mogelijke inzet van incassokantoren. Op basis van de juridische mogelijkheden vindt een beschrijving plaats van de incassomarkt, waarna nader in wordt gegaan op de functie, werkwijze en effectiviteit van incassokantoren en de kosten en opbrengsten van hun inzet. Tot slot gaat de laatste paragraaf in op de mogelijke vervolgstappen en de aandachtspunten waar het Ministerie van IenM rekening mee dient te houden mocht worden besloten tot de inzet van incassokantoren.

4.1 Inzet incassokantoren in het buitenland: geen privacy rechtelijke bezwaren

Voor het hele traject ten aanzien van het innen van de tol overweegt het Ministerie van IenM om gebruik te maken van de diensten van een incassokantoor, voor zover het innen van door RDW en/of CJIB niet of moeilijk haalbaar of onwenselijk is. Naast de operationele vragen die er zijn, is het allereerst van belang of de inzet van incassokantoren privacyrechtelijk gezien mogelijk is. Juridische aspecten die hierbij komen kijken, en waar de vragen van het Ministerie van IenM zich op richten, hebben betrekking op het verwerken van persoonsgegevens van buitenlandse kentekenhouders die niet tijdig de verschuldigde tol hebben betaald door incassokantoren handelend namens de Minister van IenM. Deze paragraaf beschrijft de belangrijkste conclusies uit de privacy rechtelijke analyse opgesteld door Van Doorne N.V.

4.1.1 Verwerking persoonsgegevens volgens Wet bescherming persoonsgegevens

Om een incassokantoor namens de Minister van IenM tolgelden te laten innen bij weggebruikers met een buitenlands kenteken, is het noodzakelijk dat dit incassokantoor bepaalde persoonsgegevens verwerkt, waaronder de NAW-gegevens van deze weggebruikers. Deze verwerking omvat onder andere het opvragen van persoonsgegevens door het incassokantoor namens de Minister van IenM een buitenlandse kentekenregistratie-instantie.

Verwerking persoonsgegevens

NAW-gegevens en ook kentekengegevens zijn persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De Minister van IenM is de persoon die het doel en de middelen bepaalt en is hij aan te merken als verantwoordelijke voor het verwerken van persoonsgegevens ten aanzien van het innen van tol. Dit geldt ook voor het verwerken van persoonsgegevens van buitenlandse kentekenhouders.

Rechtmatige verwerking van persoonsgegevens op grond van de Wbp vereist onder meer een gerechtvaardigd en vooraf bepaald doel en een rechtmatige grondslag voor de verwerking. Het doeleinde voor de verwerking kan worden gevonden in de efficiënte handhaving van tolbetaling ten behoeve van het bekostigen van de infrastructuur van de toltrajecten en indien nodig het invorderen van daarmee samenhangende bestuurlijke boetes als dwangmiddel. De benodigde grondslag kan gevonden worden in het uitvoeren van een publiekrechtelijke taak van de Minister

van IenM. Indien de Minister van IenM ook voldoet aan alle overige verplichtingen uit de Wbp, is dit een legale route om persoonsgegevens op te vragen bij de buitenlandse kentekenregistratie-instantie.

Wanneer de Minister van IenM een derde inschakelt die namens hem en in zijn opdracht persoonsgegevens verwerkt voor het innen van tol, bijvoorbeeld door NAW-gegevens op te vragen bij een buitenlandse kentekenregistratie-instantie, is deze derde aan te merken als een bewerker. Een bewerker heeft zelf geen beleidsvrijheid ten aanzien van de wijze waarop en het doel waarvoor persoonsgegevens worden verwerkt. In dit geval kan dat bijvoorbeeld een incassokantoor zijn, maar ook RDW, CJIB of een andere partij kan door de Minister van IenM als bewerker worden ingeschakeld. De Minister van IenM zal voorts met deze bewerker een bewerkersovereenkomst moeten overeenkomen conform de Wbp en de Richtsnoeren beveiliging persoonsgegevens van de Autoriteit Persoonsgegevens.

De buitenlandse kentekenregistratie-instantie komt beleidsvrijheid toe bij het verstrekken van persoonsgegevens. Deze kentekenregistratie-instantie is zelf verantwoordelijk om te voldoen aan haar lokale relevante privacy wet- en regelgeving en zal zelf moeten beoordelen of zij de opgevraagde persoonsgegevens mag verstrekken.

4.1.2 Inzet incassokantoren past binnen bestaand kader van de Wet tijdelijke tolheffing

De Wet tijdelijke tolheffing bevat geen bepalingen ten aanzien van het inzetten van een incassokantoor, maar staat hier evenmin aan in de weg. Verder bestaat thans geen juridische basis om de verstrekking van persoonsgegevens van kentekenhouders af te dwingen bij een buitenlandse kentekenregistratie-instantie en/of om in het buitenland rechtsmaatregelen te treffen.

Het is binnen het kader van de Wet tijdelijke tolheffing mogelijk dat de Minister van IenM een incassokantoor inzet om bij buitenlandse kentekenregistratie-instanties persoonsgegevens op te vragen van buitenlandse kentekenhouders die niet tijdig en volledig aan hun betalingsverplichtingen hebben voldaan.

Een incassokantoor kan namens de Minister van IenM vervolgens een aanmaning / boete verzenden aan deze kentekenhouders. Het incassokantoor kan echter, evenals de Minister van IenM, geen dwangmaatregelen ten uitvoer leggen. De invordering van een bestuurlijke boete buiten de landsgrenzen wordt bemoeilijkt vanwege het feit dat een, uiteindelijk, uit te vaardigen dwangbevel slechts nationaal-territoriale werking heeft.

4.1.3 Tot slot

Wanneer een kenteken wordt geregistreerd en vervolgens de daarbij horende NAW-gegevens van de kentekenhouder worden opgevraagd om deze informatie aan elkaar te koppelen, worden persoonsgegevens verwerkt in de zin van de Wbp. Ingevolge de Wet tijdelijke tolheffing, is de Minister van IenM als verantwoordelijke bevoegd om persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van het innen van tol en het opleggen van een bestuurlijke boete - hierbij moet de Minister van IenM wel voldoen aan de verplichtingen die de Wbp oplegt aan de verantwoordelijke. De Minister kan hiervoor ook een bewerker (bijvoorbeeld een incassokantoor, RDW of CJIB) inschakelen om dit namens hem te doen. Met deze bewerker moet de Minister van IenM een bewerkersovereenkomst sluiten.

Om de NAW gegevens van een buitenlandse kentekenhouder te verkrijgen zal de ingeschakelde bewerker met de bevoegde lokale kentekenregistratie instantie moeten afstemmen.

4.2 Klein deel van incassokantoren heeft ervaring met incasso tol

Om de inzet van incassokantoren in praktijk vorm te kunnen geven, is het van belang om een globaal inzicht te hebben in de markt van incassokantoren. Om deze reden is een korte marktanalyse uitgevoerd, waarbij een quickscan is gedaan (naar opbouw van de markt en omvang, type dienstverlening en ervaring van incassokantoren). Hierbij is met name in kaart gebracht hoe groot het gedeelte is dat ervaring heeft met het proces van administratieve handhaving van tolgelden over landsgrenzen heen.⁹

4.2.1 Nederlandse incassomarkt

Uit voorlopige cijfers van het CBS blijkt dat Nederland eind 2015 ongeveer 615 kredietinformatie- en incassobureaus (in het vervolg incassokantoren) telt. Het aantal incassokantoren is sinds eind 2007 gestegen van 505 naar 630 eind 2012. Na 2012 is dit aantal gedaald, onder meer door een aantal faillissementen, naar de huidige 615 bureaus. Een mogelijke verklaring voor de stijging van het aantal incassokantoren in de afgelopen jaren is het gegeven dat de branche nagenoeg geen toetredingsdrempels kent. Zo zijn er, in tegenstelling tot voor deurwaarders, bijvoorbeeld geen specifieke vestigings- of opleidingseisen en er zijn relatief weinig investeringen nodig om een incassokantoor te beginnen¹⁰. Voorgaande heeft mede tot gevolg dat de branche sterk gefragmenteerd is. Zo bestaat ongeveer 85% van de bedrijven uit een of twee personen, en bestaat 95% van de bedrijven uit minder dan 10 werknemers. De resterende 5% bestaat uit tien of meer medewerkers, waarvan in totaal 6 bedrijven met meer dan 50 medewerkers.

Een deel van de incassokantoren is verenigd in de Nederlandse Vereniging van Incasso Ondernemingen (NVI), de branchevereniging. In totaal zijn momenteel ongeveer 30 bedrijven aangesloten bij het NVI. Volgens het NVI beslaan deze bedrijven gemeten naar omzet, op basis van gegevens uit 2013, gezamenlijk ongeveer 70% van de incassobranche¹¹. Echter, door het ontbreken van cijfers over de markt van buitengerechtelijke incasso is dit niet exact vast te stellen.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft in 2012 een memorandum uitgebracht 'de markt van buitengerechtelijke incasso'. In dit memorandum is aan de hand van gegevens van de Kamer van Koophandel op basis van het aantal werknemers een overzicht gemaakt van de 30 incassokantoren in Nederland. Onderstaande figuur geeft een overzicht van de vijf, naar omvang van het aantal werknemers, grootste incassokantoren.

Nr.	Handelsnaam
1.	Intrum Justitia Nederland B.V.
2.	Graydon Nederland B.V.
3.	Lindorff B.V.
4.	Fa-med B.V.
5.	Ultimoo Incasso

⁹ De marktanalyse is gebaseerd op bestaande onderzoeken en externe bronnen (zoals CBS). Daarnaast is de marktscan gebaseerd op de gesprekken die zijn gevoerd met private incassokantoren en opdrachtgevendende organisaties. Het doel is om een globaal inzicht te geven in de markt en niet om een uitputtend overzicht te verschaffen.

¹⁰ ABN AMRO (2012). Visie op zakelijke dienstverlening. Sectorupdate 2012.

¹¹ NVIO (2015). <http://nvio.nl/kerncijfers-nvi-2013>. Geraadpleegd op 26 november 2015.

De drie grootste organisaties zijn Intrum Justitia Nederland B.V., Graydon Nederland B.V. en Lindorff B.V. Van deze organisaties is Intrum Justitia Nederland B.V. naar omvang, met ongeveer 500 medewerkers, het grootst. Intrum Justitia is onderdeel van de Intrum Justitia Groep (beursgenoteerd in Zweden), en is actief in 20 Europese landen¹². Lindorff is vertegenwoordigd in 13 Europese landen en heeft meer dan 3.100 medewerkers - waarvan ongeveer 250 in Nederland¹³. Graydon heeft kantoren in Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk en telt in Nederland ongeveer 180 medewerkers¹⁴.

Naast organisaties die zich specifiek richten op de incassodienstverlening zijn er ook nog andere organisaties die incassodiensten aanbieden. Denk hierbij aan gerechtsdeurwaarders die naast hun wettelijke taken (vastgelegd in de Gerechtsdeurwaarderswet) nevenwerkzaamheden verrichten. Eén van de toegestane nevenactiviteiten is het aanbieden van incassodiensten. Voorbeelden van gerechtsdeurwaarders die tevens incassoactiviteiten aanbieden zijn GGN, Flanderijn en Agin.

De in Nederland gevestigde incassokantoren bieden ook de mogelijkheid om internationaal een incasso uit te voeren. Een deel van de organisaties doet dit via een eigen internationale kantorennetwerk, terwijl andere organisaties een samenwerking zijn aangegaan met in het buitenland gevestigde incassokantoren of onderdeel uitmaken van een internationaal incassonetwerk met partnerorganisaties.

4.2.2 Nederlandse incassokantoren hebben nauwelijks ervaring met incasso tol

Met het oog op de inzet van incassokantoren voor de administratieve handhaving van tolgelden is tevens onderzocht in welke mate de in Nederland gevestigde incassokantoren hier ervaring mee hebben. In praktijk blijkt deze ervaring er nauwelijks te zijn. Dit is mede te verklaren door het beperkte aantal trajecten in Nederland dat op dit moment tol kent. Waar dit wel het geval is, bijvoorbeeld bij de Westerscheldetunnel en de Kiltunnel, is sprake van een tolplein, waarbij directe betaling noodzakelijk is. Wel zijn in Nederland het Nationaal Incassobureau (NIB) en TCM Nederland gevestigd, beide organisaties zijn onderdeel van de TCM Group. Via de TCM Group kunnen deze organisaties gebruik maken van de kennis en ervaring van Nivi Credit in Italië. Nivi Credit int in opdracht van de beheerder van de Italiaanse tolwegen de tol.

Het proces van het innen van tolgelden bij buitenlandse weggebruikers heeft, los van het verschil in juridische grondslag, veel overeenkomsten met het innen van de naheffingsaanslagen voor de parkeerbelasting (parkeerboetes). In beide gevallen beschikt de verantwoordelijke organisatie enkel over gegevens van de overtreding en over het kenteken van de overtreder. In beide gevallen is het noodzakelijk om de kentekengegevens te koppelen aan naam, adres, woonplaats van de kentekenuhouder. Verschillende Nederlandse gemeenten maken hierbij gebruik van de diensten van een Nederlands incassokantoor, zoals NIB, Intrum Justitia, Cannock Chase, Invoned of Lindorff. Naast de in Nederland gevestigde incassokantoren hebben verschillende gemeenten ook ervaring met de inzet van in het buitenland gevestigde incassokantoren. De volgende paragraaf gaat hier nader op in.

¹² CStories (2015). <http://www.cstories.nl/c-companies/intrum-justitia.15002.lynx#.Vlazz3YvfIV> Geraadpleegd op 26 november 2015.

¹³ Lindorff (2015). <http://www.lindorff.com/nederland/over-lindorff/dit-is-Lindorff-Nederland> Geraadpleegd op 26 november 2015.

¹⁴ Open Companies by Graydon (2015). <https://www.opencompanies.nl/dienstverlening-graydon-nederland-by-amsterdam-zuidoost-33080348>. Geraadpleegd 26 november 2015.

4.2.3 Ervaring buitenlandse incassokantoren met incasso tol

De in Nederland gevestigde incassokantoren hebben slechts beperkt ervaring met de administratieve handhaving van tol. In het buitenland zijn er meer tolwegen, waarbij in verschillende landen ook gebruik wordt gemaakt van een ‘free-flow-systeem’. De verantwoordelijke overheidsinstanties in onder meer Italië, Zweden, Noorwegen en Ierland maken voor de inning van de tol bij buitenlandse weggebruikers gebruik van een incassokantoor. Zo maken Noorwegen en Ierland gebruik van de dienstverlening van European Parking Collections (EPC), Zweden van ParkTrade en Italië van Nivi Credit¹⁵.

Van ParkTrade en EPC is tevens bekend dat zij ook in Nederland gemeenten van dienst zijn met de naheffingsaanslag parkeerbelasting. Deze organisaties ondersteunen hierbij onder meer de gemeenten Eindhoven, Groningen, Haarlem, Rotterdam, Veere, Den Haag en Amsterdam. Gemeenten geven aan de hulp van deze organisaties in te schakelen vanwege hun jarenlange ervaring met het innen van parkeerbelasting, hun internationale netwerk en de contacten die zij hebben met verschillende kentekenregistraties om de juiste NAW-gegevens bij de aangeleverde kentekens op efficiënte manier te verkrijgen.

4.2.4 Tot slot

Deze paragraaf maakt duidelijk dat het aantal incassokantoren in Nederland de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Veel van deze incassokantoren bieden ook de mogelijkheid om in internationaal verband incasso's te innen. Echter, in praktijk beschikt slechts een beperkt aantal in Nederland gevestigde incassokantoren over de relevante ervaring rondom de administratieve handhaving van tol of parkeerbelasting. Ook buiten Nederland is het aantal incassokantoren dat ervaring heeft met de administratieve handhaving van tol beperkt. EPC, ParkTrade en Nivi Credit zijn voorbeelden van incassokantoren met ervaring met administratieve handhaving van tolgeden. Deze organisaties richten zich al jaren op deze markt en beschikken daardoor over relevante kennis en een uitgebreid netwerk en contacten met kentekenregistratie-instanties in verschillende landen.

4.3 Verschillende werkwijzen incassokantoren

De voorgaande paragrafen hebben wij toegelicht dat de Minister van IenM een incassokantoor kan inschakelen voor het verwerken van persoonsgegevens van kentekenhouders ten behoeve van het innen van tol. Daarnaast beschikt een selecte groep van nationale- en internationale incassokantoren over de hiervoor relevante ervaring. Deze paragraaf gaat nader in op de werkwijze die verschillende incassokantoren hanteren. De duiding van de werkwijzen is gebaseerd op ervaringen die betrokken opdrachtgevers en incassokantoren hebben met de administratieve handhaving van tol of de naheffingsaanslag parkeerbelasting. Specifiek is gekeken naar de activiteiten van het incassokantoor vanaf het moment dat zij kentekengegevens ontvangen van hun opdrachtgever: verrijken van de kentekengegevens met NAW-gegevens en vervolgens het proces van administratieve handhaving.

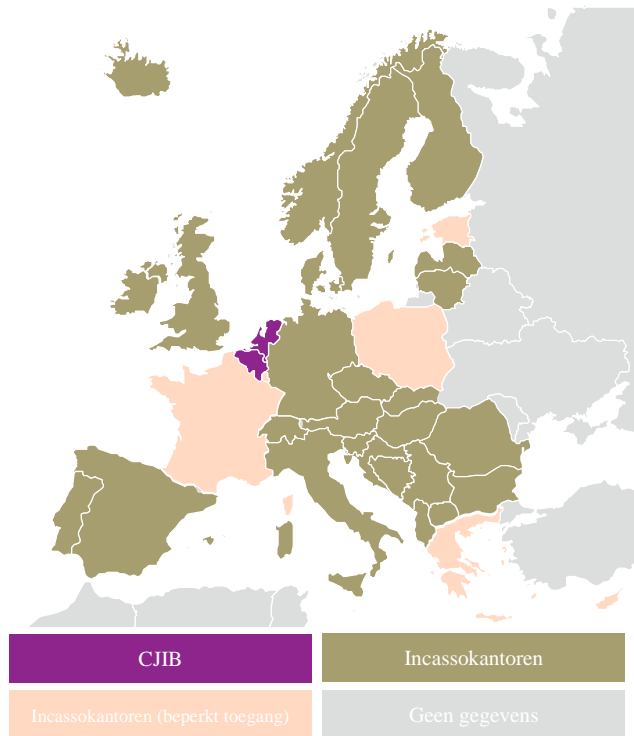
¹⁵ RDW (2015). Buitenlandse voorbeelden met lessen voor tol in NL.

4.3.1 Voor incasso zijn persoonsgegevens uit kentekenregisters noodzakelijk

Incassokantoren ontvangen, afhankelijk van de afspraken met de opdrachtgever, periodiek (wekelijks of maandelijks) een overzicht van de kentekens van de motorvoertuigen die in overtreding zijn (de tol of de parkeerbelasting is nog niet betaald). Afhankelijk van de wijze waarop deze informatie wordt aangeleverd zorgen incassokantoren, veelal automatisch, eerst voor een clustering van de aangeleverde kentekens per land.

Zodra bekend is van welke landen de kentekens afkomstig zijn, zoeken de incassokantoren contact met de relevante lokale kentekenregistratie -instantie om toegang te krijgen tot de NAW-gegevens van de betreffende kentekenhouder(s). Zij vragen bij de lokale kentekenregistratie instantie de NAW-gegevens op. Of de buitenlandse kentekenregistratie-instantie de persoonsgegevens op haar beurt verstrekt is aan de betreffende instantie (dit is een vraag naar het recht van dat betreffende land). De mate waarin incassokantoren persoonsgegevens opvragen en verkrijgen uit de kentekenregisters van landen verschilt per incassokantoor. Dit verschil is onder meer het gevolg van strategische keuzes die de incassokantoren maken, omdat voor de klanten die ze bedienen soms enkel opvragingen bij een select aantal lokale kentekenregistratie-instanties volstaat. Op hoofdlijnen resulteert dit in de volgende situaties, waarin een incassokantoor:

- Geen persoonsgegevens opvraagt bij buitenlandse kentekenregistratie-instanties en enkel incasso's kan uitvoeren wanneer zij van hun opdrachtgever deze informatie ontvangen. Het incassokantoor assisteert dan alleen bij de administratieve handhaving.
- Persoonsgegevens opvraagt bij buitenlandse kentekenregistratie-instanties van een select aantal landen zoals België, Duitsland, Frankrijk en Polen.
- Persoonsgegevens opvraagt bij vrijwel (minimaal 80% van) alle kentekenregistratie-instanties van de Europese Unie.¹⁶ Hierbij zijn verschillen zichtbaar tussen incassokantoren als het gaat om het beschikken over persoonsgegevens uit de kentekenregisters van onder meer Cyprus, Griekenland, Luxemburg, Estland, België, Frankrijk en Polen.



¹⁶ Dit aantal ligt hoger dan het aantal buitenlandse kentekenregistratie-instanties dat tijdens dit onderzoek aangeeft informatie aan bestuursorganen en/of incassokantoren te (mogen) verstrekken. Mogelijke verklaring hiervoor is het gegeven dat incassokantoren op een andere wijze hun onderzoek naar het verkrijgen van persoonsgegevens van buitenlandse kentekenregistraties hebben gedaan, waarbij bijvoorbeeld ook lokale advocaten en toezichthouders zijn betrokken en waarbij zij mogelijk (bestuursrechtelijk) bezwaar hebben gemaakt tegen het niet verstrekken van gegevens.

De wijze waarop incassokantoren kentekengegevens verkrijgen verschilt per incassokantoor en per land. Incassokantoren geven aan dat ze rekening houden met de lokale procedures per kentekenregistratie-instantie. Denk hierbij in België aan het indienen van een verzoek voor verstrekking van persoonsgegevens uit het kentekenregister via de deurwaarder, en in Italië en Frankrijk moet de betreffende informatie op regionaal of lokaal niveau worden opgevraagd. Als afstemming heeft plaatsgevonden met de bevoegde instantie en afspraken zijn gemaakt is het mogelijk om online, schriftelijk of schriftelijk met bewijs (foto's) een verzoek in te dienen. In sommige landen zoals Duitsland dienen de incassokantoren tevens per verzoek aanvullende kosten te betalen. In andere landen, zoals in Nederland, levert de kentekenregistratie-instantie (RDW) de gevraagde informatie niet rechtstreeks aan private organisaties (zoals incassokantoren) maar stelt zij de persoonsgegevens uit het kentekenregister alleen ter beschikking aan publieke organisaties (zoals de lokale kentekenregistratie-instanties). Zo levert de RDW in de praktijk NAW-gegevens van kentekenhouders op grond van een daartoe strekkend verzoek aan de Noorse transportautoriteit en de Noorse transportautoriteit stelt deze vervolgens ter beschikking aan het door hun ingeschakelde incassokantoor.

Op basis van voorgaande valt te concluderen dat het verkrijgen van persoonsgegevens uit de kentekenregistraties van verschillende Europese landen maatwerk vereist. Incassokantoren onderzoeken per land op welke wijze persoonsgegevens kunnen worden verkregen van de lokale kentekenregistratie-instantie en maken vervolgens per instantie afspraken hierover.

4.3.2 Incassoactiviteiten zijn gespiegeld aan lokale situatie

Op het moment dat een incassokantoor beschikt over de contactgegevens van de houder van het kenteken wordt gestart met het eigenlijke incassotraject. De incassokantoren waarmee contact is gezocht geven aan dat de activiteiten die zij ondernemen om de vordering te innen gespiegeld worden aan de lokale situatie. Dit betekent dat zij voor de administratieve handhaving van tol bij buitenlandse kentekenhouders dezelfde activiteiten uitvoeren als de activiteiten die voor Nederlandse kentekenhouders gelden. Bij het innen van tol betekent dit, zoals eerder in dit rapport beschreven, dat eerst een aanmaning (met aanmaningskosten) wordt verstuurd, waarna er mogelijkheden zijn om boetes en indien noodzakelijk verhogingen op te leggen. De verplichtingen ten aanzien van het sturen van aanmaningen die gelden voor de Minister van IenM gelden evenzeer voor een incassokantoor, omdat de voor een bestuursorgaan geldende regels niet veranderen op het moment dat een incassokantoor wordt ingeschakeld. De Minister van IenM blijft zelf verantwoordelijk voor de invordering en zal het incassobureau zo nodig moeten instrueren om zich aan de voor bestuursorganen geldende regels te houden.

De activiteiten die incassokantoren aanbieden om vorderingen te innen verschillen per incassokantoor. Een opdrachtgever kan ervoor kiezen om naast het sturen van brieven, ook e-mails of sms/whatsapp berichten te laten versturen. Naast deze vormen van schriftelijke communicatie kunnen incassokantoren gebruik maken van callcenters (bemenst of belcomputers) om telefonisch in contact te komen met de debiteur of kunnen zij huisbezoeken afleggen. Deze huisbezoeken staan los van een eventueel deurwaarderstraject.

Communicatie met de debiteur vindt plaats in zijn/haar eigen taal. Dit geldt zowel voor de schriftelijke als de mondelinge communicatie. Tevens bieden verschillende incassokantoren de mogelijkheid aan om via een lokale bank in de eigen lokale valuta te betalen.

In praktijk hebben de activiteiten van incassokantoren wisselend succes. Van het aantal vorderingen dat wordt overgedragen aan een incassokantoor resulteert 50-90% in een succesvolle

incasso. In Zweden en Noorwegen ligt het gemiddelde inningspercentage boven de 90%. Zo resulteert in Noorwegen voor personenverkeer gemiddeld 95% van de vorderingen in een betaling en gemiddeld 91% van de vorderingen voor het vrachtverkeer. Hierbij merken we op dat in beide landen het eerste contactmoment tussen incassokantoor en debiteur enkel een herinnering, zonder kostenverhoging, is.

Ervaring van betrokken partijen is dat het inningspercentage verschilt per land. Indien incassokantoren persoonsgegevens kunnen opvragen bij de lokale kentekenregistratie instantie en debiteuren kunnen aanschrijven, dan resulteert dit in België in een inningspercentage van 55-80%, in Duitsland van 50-70% en in Polen van 10-45%. Algehele beeld is tevens dat het hebben van een duidelijke laatste maatregel (bijvoorbeeld inzet deurwaarder of staande houding op het netwerk) een positief effect heeft op het totale inningspercentage.

4.3.3 Aanvullende dienstverlening

Binnen de kaders van dit onderzoek is specifiek gekeken naar de mogelijkheid voor het de Minister van IenM om gebruik te maken van de dienstverlening die incassokantoren aanbieden rondom de administratieve handhaving. Naast het hiervoor beschreven proces biedt een deel van de bestaande incassokantoren ook nog aanvullende dienstverlening aan. Deze dienstverlening richt zich onder meer op:

- Uitsturen van de eerste factuur, nog zonder dat sprake is van aanvullende aanmaningskosten of boetes.
- Aanbieden van een totaaloplossing voor betalen richting zowel nationale als internationale weggebruikers. Denk hierbij aan het aanbieden van abonnementen, prepaid pakketten en alternatieve wijzen van betalen.
- Hebben van een helpdesk functie waar weggebruikers (in hun eigen taal) met hun vragen terecht kunnen over de vordering, waarbij het tevens mogelijk is om (een deel van de) bezwaar- en beroepsprocedures af te handelen.
- Inzetten van gerechtsdeurwaarders mocht dit wenselijk zijn en juridisch mogelijk blijken. Veel incassokantoren bieden naast hun incassodienstverlening ook gerechtsdeurwaardersdiensten aan.

4.3.4 Tot slot

De incassokantoren die over de relevante ervaring beschikken kennen op hoofdlijnen een zelfde werkwijze om te komen tot de administratieve handhaving van tol. Echter, de exacte invulling en reikwijdte van de activiteiten verschilt per incassokantoor. Dit verschil komt naar voren in de reikwijdte van de toegang tot het aantal kentekenregisters binnen de Europese Unie en de exacte invulling van de activiteiten om de incasso daadwerkelijk te innen. Gevolg hiervan is dat het percentage succesvolle inning (voor de gevallen dat persoonsgegevens bekend zijn) varieert van gemiddeld 50-90%. Een gelijksoortige tolsysteem in Zweden kent een inningspercentage van boven de 90% en in Noorwegen gemiddeld 95% (personenvoertuigen), echter het grootste deel wordt hier betaald zonder dat er sprake is van een overtreding, omdat eerst een factuur wordt verstuurd (dit wijkt af van de beoogde Nederlandse situatie).

4.4 Balans tussen kosten en opbrengsten

Hiervoor is beschreven dat binnen de privacyrechtelijke kaders het mogelijk is om gebruik te maken van de dienstverlening van incassokantoren - voor zover de Minister van IenM voldoet aan de vereisten aan de Wbp, waaronder het sluiten van een bewerkersovereenkomst met het betreffende incassokantoor. De huidige ervaring van incassokantoren laat zien dat een gemiddeld inningspercentage van 50-90% mogelijk is. Hierbij merken we op dat een gelijksoortige tolsysteem, waarbij gebruik wordt gemaakt van de dienstverlening van incassokantoren, in Zweden een inningspercentage van boven de 90% kent en in Noorwegen gemiddeld 95% voor personenvoertuigen (in beide gevallen vindt betaling veelal plaats voordat sprake is van een overtreding). Een hoger percentage succesvolle handhaving zorgt voor een stijging van de tolopbrengsten. Naast de opbrengsten is het tevens van belang wat de kosten voor de handhaving van tol zijn.

Deze paragraaf geeft een overzicht van de kosten die incassokantoren in rekening brengen bij hun opdrachtgever (in dit geval IenM). Aan de hand van de meest gangbare tariefafspraken wordt een eerste beeld geschetst bij de mogelijke omvang van de opbrengsten en kosten uit de tolheffing.

4.4.1 Tariefafspraken

De huidige afspraken tussen opdrachtgevers (gemeenten en tolautoriteiten) en incassokantoren kennen een verscheidenheid aan tariefafspraken. De verschillende varianten hierbij zijn:

- Opdrachtgever betaalt een vast bedrag per jaar op basis van verwacht aantal vorderingen, ongeacht werkelijke volume in dat jaar.
- Opdrachtgever betaalt een vooraf vastgesteld bedrag per aangeleverde vordering.
- Opdrachtgever betaalt een vooraf vastgesteld bedrag per succesvol geïnde vordering. De hoogte van het bedrag hangt af van de specifieke gewenste dienstverlening die opdrachtgever ontvangt.
- Opdrachtgever betaalt een vooraf vastgesteld percentage over het succesvol geïnde bedrag per vordering. Afspraken van gemeenten in het kader van parkeren of van buitenlandse tolautoriteiten laten een provisiepercentage van 20-50% van het geïnde bedrag zien. De hoogte van dit percentage wordt beïnvloed door eventuele aanvullende kosten (rondom opvragingen uit kentekenregisters) en de mate waarin aanvullende kosten bij de debiteur in rekening kunnen worden gebracht (voor tol niet toegestaan).

De laatst twee type tariefafspraken zijn vormen waarbij het incassokantoor op 'no cure, no pay'-basis werkt. Dit houdt in dat in de gevallen waarin geen incasso plaatsvindt er ook geen kosten in rekening worden gebracht. Dit heeft meestal alleen betrekking op de fase waarin het incassokantoor aanmaningen zendt (de inningsfase); de kosten van een gerechtsdeurwaarder en gerechtelijke procedure vallen daar dan niet onder. Het is dus noodzaak goed te kijken welke kosten er wel en niet onder de 'no cure no pay'-afspraken vallen. Aandachtspunten hierbij zijn eventuele kosten die een incassokantoor aanvullend in rekening brengt bij een debiteur en mogelijke kosten wanneer opdrachtgever een vordering terugtrekt (bijvoorbeeld in verband met een toegekend bezwaar/beroep).

De 'no cure, no pay'-afspraken zijn de meest voorkomende tariefafspraken waar het de inzet van incassokantoren in dit soort situaties betreft. Hierbij is het van belang dat sommige incassokantoren afhankelijk van de doelgroep en het land van herkomst van de debiteur een

nadere verfijning aanbrengen. Dit resulteert in specifieke afspraken voor groepen debiteuren naar land van herkomst.

4.4.2 Eerste prognose kosten en opbrengsten

Aan de hand van de in de vorige paragrafen beschreven informatie is het mogelijk om te komen tot een eerste prognose van de kosten en de mogelijke opbrengsten van de inzet van incassokantoren. Opmerking hierbij is wel dat op dit moment nog veel onduidelijkheid bestaat over de exacte volumes, alsmede over de werkelijke inningspercentages en de werkelijke tariefafspraken. Tevens geeft deze paragraaf enkel een eerste indicatie van de kosten en opbrengsten van de inzet van incassokantoren voor weggebruikers met een buitenlands kenteken. Om te komen tot een gedegen afweging over de kosten van tolheffing is het van belang om te komen tot een integrale afweging van kosten en baten, waarbij ook aandacht is voor de technische kosten van het systeem en de incassokosten voor de Nederlandse weggebruikers.

De belangrijkste uitgangspunten bij deze berekening zijn:

- Voor de gehanteerde gegevens geldt een bandbreedte gebaseerd op twee lange termijn scenario's. Het Global Economy scenario kent een hoge economische groei en het Regional Communities scenario kent een lage economische groei. De scenario's worden binnen het Ministerie van IenM breed toegepast bij het maken van prognoses.
- In 2030 betreft het aantal af te handelen zaken (overtredingen) in het Regional Communities scenario 750.000 aan personenauto's en 15.000 aan vrachtauto's. In het Global Economy scenario wordt in 2030 uitgegaan van 1.155.000 overtredingen van personenauto's en 60.000 overtredingen van vrachtauto's. De verkeerscijfers zijn gebaseerd op het NRM 2013 model.
- Voor alle landen maakt het Ministerie van IenM gebruik van de diensten van een incassokantoor. Indien RDW gegevens gaat uitwisselen met landen en CJIB de administratieve handhaving van de aanmaning en boete op zich neemt, zal het geïdentificeerde potentieel van de inzet van incassokantoren naar rato afnemen. De kosten en baten van de inning vallen dan immers binnen het reguliere traject.
- Naast Belgische weggebruikers bestaat de top vijf van verwacht aantal weggebruikers naar land van herkomst uit: Duitsland, Polen, Frankrijk en Groot-Brittannië.
- Incassokantoren geven aan persoonsgegevens te kunnen verkrijgen uit ongeveer 70-100% van de kentekenregisters. Niet alle partijen verkrijgen persoonsgegevens van de kentekenregistratie instanties in Polen en Frankrijk (samen ongeveer 25% van de weggebruikers op basis van het vrachtverkeer en ruim 15% op basis van het personenverkeer). In de berekening is het uitgangspunt dat aan 80% van de kentekens NAW-gegevens kunnen worden toegevoegd.
- Vanwege het ontbreken van de benodigde financiële informatie is geen verder onderscheid gemaakt naar de herkomst van de weggebruikers.
- Het toltarief is EUR 1,18 voor personenauto's en EUR 7,11 voor vrachtauto's (prijspeil 2013, vastgelegd in Regeling tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 van 22 februari 2016). Indien sprake is van kostenverhogende maatregelen (opleggen van boetes etc.) dan is de ervaring van incassokantoren dat 50-80% van de aanmaningen wordt betaald. Dit is gemiddeld 65%. De ervaring van in het buitenland (Ierland, Zweden, Noorwegen) leert dat

een boete of ophoging resulteert in 5% extra betaling (aannee boete is 2,5%; verhoging 1 is 1,67% en verhoging 2 is 0,83%).

- Voor de kosten wordt uitgegaan van een ‘no cure, no pay’-model waarbij de commissie gemiddeld 40% bedraagt. In dit percentage zijn de kosten verrekend die kentekenregistratieinstanties in rekening brengen voor het verstrekken van persoonsgegevens. In praktijk zal de hoogte van dit percentage verschillen per land.

Aspecten	Regional Communities (RC)	Global Economy (GE)
Aantal overtredingen personenverkeer	750.000	1.155.000
Aantal overtredingen vrachtverkeer	15.000	60.000
Toegang tot kentekenregisters binnen EU	80%	80%
Inningspercentage	65%	65%
Provisiepercentage	40%	40%
Inkomsten (per jaar)	€ 5,0 miljoen	€ 8,1 miljoen
Uitgaven (per jaar)	€ 2,0 miljoen	€ 3,2 miljoen
Netto inkomsten (per jaar)	€ 3,0 miljoen	€ 4,9 miljoen

Op basis van deze aannames laat deze eerste analyse zien dat de mogelijke inkomsten variëren van EUR 5,0 miljoen tot EUR 8,1 miljoen per jaar. Afhankelijk van de kosten die incassokantoren in rekening brengen, variërend van EUR 2,0 miljoen tot EUR 3,2 miljoen per jaar leidt dit ertoe dat de netto inkomsten (inkomsten minus kosten) variëren van EUR 3,0 miljoen tot EUR 4,9 miljoen per jaar.

4.4.3 Tot slot

Voorgaande paragrafen laten zien dat incassokantoren en opdrachtgevers in veel gevallen een provisie afspreken per succesvol geïnde vordering. De omvang van het provisiepercentage hangt onder meer af van de reikwijdte van de dienstverlening die het Ministerie van IenM wenst. Op dit moment komen in de markt provisiepercentages voor variërend van 20-50%. Mede op basis van dit provisiepercentage is, uitgaande van tussen de 765.000 tot 1,2 miljoen overtredingen in 2030, een eerste analyse gemaakt van de verwachte kosten en opbrengsten. Onder de huidige aannames is de verwachting dat de netto inkomsten (na correctie voor de provisie van 40% richting het incassokantoor) variëren van EUR 3,0 miljoen tot EUR 4,9 miljoen per jaar in 2030. Mocht uitwisseling van NAW-gegevens mogelijk zijn via RDW, dan stuurt en int CJIB de boete. Ook in dat geval komen eventuele inkomsten ten goede aan het Rijk.

4.5 Aandachtspunten en vervolgstappen

Duidelijk is dat de Minister van IenM de mogelijkheid heeft om een incassokantoor in te schakelen. Als de dienstverlening op basis van ‘no cure, no pay’-afspraken plaatsvindt, zijn de inkomsten hoger dan de kosten. Hierbij is het Ministerie van IenM niet gebonden aan minimale volumes. Als het Ministerie van IenM besluit om van de dienstverlening van een incassokantoor gebruik te maken dient zij eerst een aantal stappen te zetten. Uit de gesprekken met incassokantoren zijn verschillende aandachtspunten naar voren gekomen waar het Ministerie van IenM zich bewust van dient te zijn. Dit zal in deze paragraaf verder worden toegelicht.

4.5.1 Aandachtspunten

Tijdens dit onderzoek zijn in de gesprekken met huidige opdrachtgevers (buitenlandse tolautoriteiten en Nederlandse gemeenten) en ook van de kant van de incassokantoren verschillende aandachtspunten naar voren gekomen. Met het oog op de naderende besluitvorming en de vervolgstappen die het Ministerie van IenM gaat zetten is het goed om te weten dat:

- Op 24 mei 2016 is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVGB) aangenomen, die de EU Privacyrichtlijn 95/46 waarop de huidige EU privacyregelgeving, waaronder de Wbp, gebaseerd is zal gaan vervangen. Vanaf 25 mei 2018 zal aan de AVGB moeten worden voldaan. Aangezien de verwachting is dat de tolheffing na 2019 in zal gaan, is het van belang om de finale uitwerking van het tolconcept als geheel te toetsen aan deze nieuwe regelgeving.
- Voor zover de Minister van IenM een incassokantoor zal inschakelen is het van belang dat zij daaraan voorafgaand duidelijk voor ogen heeft wat het doel is van de inzet van incassokantoren. Ligt de focus bijvoorbeeld op het maximaliseren van de inkomsten; minimaliseren van de kosten; beperken van de doorlooptijden; zorgen voor een hoge betalingsbereidheid of anders. Dit doel dient ook tot uiting te komen in de selectiecriteria die worden gehanteerd bij het selecteren van een incassokantoor.
- In het verlengde van het doel dat beoogd is met de inzet van een incassokantoor is het van belang om een bewuste keuze te maken in de afbakening van de dienstverlening. Betreft dit enkel het proces van aanmanen en vervolgens incasseren van de bestuurlijke boete of wordt tevens waarde gehecht aan aanpalende dienstverlening bijvoorbeeld in de vorm van een helpdesk (inclusief ondersteunen bij bezwaar/beroep), de inzet van een deurwaarder (voor zover toegelaten) of het aanbieden van een totaal oplossing voor betalen richting zowel nationale als internationale weggebruikers. Het Ministerie van IenM is verantwoordelijk voor de inrichting van het proces en de keuzes die in het kader daarvan worden gemaakt en zal bij de verdere uitwerking van het concept hier invulling aan moeten geven.
- Wanneer afspraken worden gemaakt met incassokantoren moet duidelijk naar voren komen wat hun rol is en wat hun verplichtingen uit dien hoofde zijn. Naast het vastleggen van afspraken in een bewerkersovereenkomst als bedoeld in de Wbp, moet worden geborgd dat de incassokantoren de persoonsgegevens van de kentekenhouders op rechtmatige wijze van de kentekenregistratie-instantie verkrijgen. Dit kan bijvoorbeeld door het opnemen van garanties aan de zijde van het incassokantoor en door een periodieke audit uit te voeren die ingaat op de rechtmatigheid van het verkrijgen van de persoonsgegevens per land waar deze worden opgevraagd. De Zweedse transportautoriteit past dit principe toe en heeft als eist gesteld dat het incassokantoor periodiek aan moet aantonen dat conform geldende wet- en regelgeving wordt gewerkt.
- Gewenste aantal kentekenregisters van andere Europese landen waarbij het incassokantoor persoonsgegevens kan opvragen; ligt de focus op de landen waar de meeste weggebruikers vandaan komen of moeten in alle Europese landen persoonsgegevens kunnen worden opgevraagd? Aandachtspunt hierbij is om in de afspraken waarborgen in te bouwen voor wanneer een incassokantoor niet in staat blijkt om persoonsgegevens bij de kentekenregistratie-instantie van een bepaald land op te vragen en te verkrijgen.
- Het aantal incassokantoren op de Nederlandse markt is na een aantal jaren waarin het aantal toenam in de afgelopen jaren afgenomen. Dit is mede het gevolg van een aantal faillissementen. Bij het selecteren van een partij dient het Ministerie van IenM zich ervan te vergewissen dat de organisatie een gezonde financiële positie heeft.

- Bij het aangaan van een contractuele relatie zijn er verschillende manieren mogelijk op basis waarvan de betaling plaatsvindt. Financieel gezonde incassokantoren, werken op basis van het verstrekken van voorschotten. Deze voorschotten zijn gebaseerd op het verwachte volume voor de komende periode. Tevens is het bij het maken van financiële afspraken van belang om duidelijkheid te krijgen over mogelijke verborgen kosten:
 - Brengen incassokantoren nog aanvullende kosten in rekening bij de debiteuren?
 - Wat zijn de kosten voor het terugtrekken van een aangeleverde vordering (bijvoorbeeld door toekennen van bezwaar)?
- Zorg bij het maken van afspraken met een incassokantoor dat specifieke afspraken worden gemaakt per land. In de huidige praktijk blijkt het inningspercentage tussen landen te verschillen en dit noopt mogelijk tot een andere aanpak per land. Maak hierbij niet alleen tariefafspraken per land, maar maak tevens afspraken over vooraf vastgestelde (ambitieuze) inningspercentages (per land).
- Zorg dat het technische systeem (scanapparatuur) achter het free-flow systeem in staat is om de herkomst van de gescande kentekens te herkennen (aandachtspunt bij Franse kentekens is de code van het arrondissement). Op het moment dat dit onderscheid niet is te maken, dan dient het incassokantoor deze clustering te maken en dient dit onderdeel te zijn van de scope van de in de markt te zetten werkzaamheden.

4.5.2 Vervolgstappen

Met het oog op de mogelijke inzet van incassokantoren moet het Ministerie van IenM de volgende stappen ondernemen in de periode tussen nu en de start van de tolheffing op zijn vroegst na 2020.

- Zorg voor nadere besluitvorming over de mogelijke inzet van een incassokantoor en de rol van de betrokken bestuursorganen (CJIB en RDW). Met het oog op de verdere (technische) uitwerking en het maken van afspraken over de verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden is het van belang om nadere besluitvorming spoedig te laten plaatsvinden.
- Momenteel is het Ministerie van IenM nog bezig met de nadere uitwerking van het tolconcept. Aandachtspunt hierbij is nadere invulling van de mogelijke rol en positionering van een incassokantoor in deze keten. Zie hiervoor ook de hiervoor genoemde aandachtspunten. Dit concept dient snel nader te worden uitgewerkt en ook de uitgangspunten te bevatten voor de wensen en eisen aan de inzet van een incassokantoor.
- Om te komen tot een volledig inzicht van de kosten en baten van het tolsysteem is het van belang om op basis van geprognoseerde verkeersbewegingen de (maatschappelijke) kosten en baten van de tolheffing in kaart te brengen. Dit betreft naast de mogelijke inzet van een incassokantoor ook de verwachte kosten en opbrengsten van de tolninning voor motorvoertuigen die RDW en CJIB via het reguliere traject afhandelen, de kosten voor de handhavingsorganisatie inclusief de kosten voor de benodigde technische systemen.
- Onafhankelijk van de besluitvorming over de inzet van incassokantoren is het aan te bevelen dat het Ministerie van IenM doorgaat met het waar mogelijk afsluiten van bilaterale overeenkomsten met Europese landen voor het uitwisselen van persoonsgegevens voor de heffing van tol. Tevens is het van belang om samen met transportautoriteiten uit andere landen

(verenigd in de Stockholm Group) de huidige activiteiten om de bestaande Europese regelgeving geschikt te maken voor de administratieve handhaving van tol voort te zetten.

- Opdrachtgevers in binnen- en buitenland hebben in het verleden een openbare aanbesteding gebruikt om te komen tot selectie van een incassokantoor. Gelet op het verwachte jaarlijkse volume (ongeveer 1 miljoen buitenlandse weggebruikers die de tol niet tijdig betalen) en de verwachte bijbehorende kosten is een Europese aanbesteding noodzakelijk. Voor de definitieve afweging is van belang om beter zicht te hebben in het aantal incasso's dat gaat plaatsvinden en de verwachte kosten hiervan. De start van de aanbesteding hangt samen met het verwachte moment waarop de tolheffing start (vooral nog in 2021) en dient teruggerekend te worden om de start van de aanbesteding te bepalen (naar verwachting rond 2019/2020).
- Na gunning van de aanbesteding is het noodzakelijk om samen met het geselecteerde incassokantoor de financiële en contractuele afspraken nader uit te werken. Het is aan te bevelen om hier ongeveer een half jaar voor te reserveren.
- Voorwaarde voor een hoog aantal tijdige betalingen is dat weggebruikers kennis hebben van de het feit dat er tol betaald moet worden. Dit geldt voor Nederlandse weggebruikers en meer nog voor buitenlandse weggebruikers. Het Ministerie van IenM dient hiervoor tijdig een communicatiestrategie gereed te hebben. Voor de tijdslijnen kan het Ministerie van IenM gebruik maken van de ervaring die er is rondom de introductie van trajectcontroles en de communicatie hieromtrent. Specifiek aandachtspunt is het bereiken van de buitenlandse weggebruikers. Het is aan te bevelen om hierbij ook te kijken naar de rol die een incassokantoor hierin kan vervullen. Een aantal incassokantoren biedt ook abonnementen aan, waarbij de gebruikers toestemming hebben gegeven om geïnformeerd te worden over voor hen relevante ontwikkelingen.

4.5.3 Tot slot

Mocht de Minister van IenM besluiten om gebruik te willen maken van de diensten van een incassokantoor dan is het zaak in de komende periode dit concept nader uit te werken. Voordat tot de selectie van een incassokantoor, via een Europese aanbesteding, wordt overgegaan dient er duidelijkheid te zijn over de uitwerking van het tolsysteem en de gewenste rol die een incassokantoor daarin heeft.

4.6 Samenvattend

Dit hoofdstuk laat zien dat de Minister van IenM een incassokantoor kan inzetten voor het innen van tol. Een incassokantoor kan optreden als bewerker namens de Minister van IenM. Partijen moeten afspraken ten aanzien van deze bewerkersrelatie vastleggen in een bewerkersovereenkomst.

De onderzochte incassokantoren zijn op dit moment werkzaam voor binnen- en buitenlandse opdrachtgevers en koppelen daarbij kentekengegevens van buitenlandse kentekenhouders aan NAW-gegevens die zij verkrijgen van de betreffende buitenlandse kentekenregistratie instanties. Het aantal incassokantoren dat ervaring heeft met het opvragen van persoonsgegevens uit buitenlandse kentekenregisters is beperkt. Bekende (internationale) incassokantoren zijn onder meer EPC, ParkTrade en Nivi Credit die in het kader van tol de incasso uitvoeren voor de vervoersautoriteiten in Italië, Ierland, Noorwegen en Zweden. Deze bedrijven kunnen veelal persoonsgegevens verkrijgen van kentekenregistratie instanties in landen uit bijna de gehele EU.



Een aantal organisaties geeft aan dat het verkrijgen van persoonsgegevens uit kentekenregisters in onder andere Frankrijk en Polen momenteel lastig is.

De ervaring met de inzet van incassokantoren voor de inning van tolgelden in Zweden en Noorwegen laat een inningspercentage boven de 90% zien (dit is echter grotendeels gerealiseerd zonder kostenverhogende maatregelen voor de debiteur). Zijn er wel kostenverhogende maatregelen, dan is een inningspercentage tussen de 50-80% haalbaar. Op basis van 'no cure, no pay'-afspraken die in de markt gebruikelijk zijn, zorgt de inzet van een incassokantoor voor netto inkomsten. Hierbij zijn met het incassokantoor afspraken te maken over een vast provisiebedrag of een provisiepercentage (variërend van 20-50% in de markt) per succesvolle handhaving.

Indien de Minister van IenM besluit tot de inzet van een incassokantoor, dan dient selectie van de partij plaats te vinden middels een Europese aanbesteding. Voordat de Minister van IenM de aanbestedingsprocedure start, is het van belang om nadrukkelijk stil te staan bij onder meer een meer gedetailleerde uitwerking van het tolsysteem (inclusief het maken van een integrale afweging van kosten en baten) en de rol van het incassokantoor hierin, en in het verlengde hiervan de gewenste reikwijdte van de dienstverlening.

5 Conclusie

In dit onderzoek is gekeken naar de mogelijkheden voor het Ministerie van IenM om via bevoegde bestuursorganen (CJIB en RDW) persoonsgegevens te verwerken met het oog op het innen van tol. Waar dit niet mogelijk is, heeft dit onderzoek aanvullend gekeken naar juridische (privacyrechtelijke), operationele en financiële aspecten die gepaard gaan met de mogelijke inzet van een incassokantoor voor het proces van administratieve handhaving van tol. Doel hiervan was om vragen die het Ministerie van IenM had op deze onderwerpen te beantwoorden, zodat dit kan dienen als input voor de verdere besluitvorming. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies.

Koppelen van kenteken- en voertuiggegevens aan NAW-gegevens is een verwerkingshandeling

Kentekens, NAW-gegevens, voertuiggegevens en tijdstippen waarop over de toltrajecten is gereden zijn (onder omstandigheden) aan te merken als persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Het registreren van kenteken- en voertuiggegevens en tijdstippen is een verwerkingshandeling in de zin van de Wbp. Ook het koppelen van deze gegevens aan de NAW-gegevens die een (buitenlandse) kentekenregistratie instantie in haar registers heeft, is een verwerkingshandeling. Ingevolge de Wet tijdelijke tolheffing is de Minister van IenM aan te merken als verantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens die verwerkt worden voor het innen van tol en het opleggen en invorderen van een bestuurlijke boete.

Wanneer de Minister van IenM persoonsgegevens van kentekenhouders opvraagt bij een (buitenlandse) kentekenregistratie instantie, zal deze instantie zelf ook als verantwoordelijke zijn aan te merken. De instantie zal in dat kader aan haar lokale wetgeving moeten toetsen of zij persoonsgegevens van kentekenhouders mag verstrekken aan (de Minister van) IenM. In dat verband hebben wij contact gezocht met buitenlandse kentekenregistratie instanties met, kortgezegd, de vraag of zij persoonsgegevens mogen uitwisselen met (de Minister van) IenM ten behoeve van het innen van tol, en zo ja wat de voorwaarden daarvoor zijn.

Voorwaarden aan uitwisselen persoonsgegevens met buitenlandse kentekenregistratie instanties

Voor dit onderzoek is contact gezocht met de kentekenregistratie instanties van 24 landen. 14 van de 21 landen die bruikbare respons hebben geleverd, mogen persoonsgegevens van kentekenhouders verstrekken ten behoeve van het innen van tol door IenM. Zij zijn hiertoe echter niet verplicht. De aanvrager dient in veel gevallen toe te lichten voor welke doeleinden persoonsgegevens worden opgevraagd en waarom zij bevoegd is om de persoonsgegevens op te vragen. Voor een aantal landen gelden specifieke voorwaarden op welke wijze moet worden aangetoond voor welk doel de persoonsgegevens worden opgevraagd en wat de grond is waarop het bestuursorgaan de persoonsgegevens opvraagt. Door één land (het Verenigd Koninkrijk) is aangegeven dat de kentekenregistratie instantie in principe persoonsgegevens mag uitwisselen met derden, maar dit in praktijk niet doet. Door zes andere landen is aangegeven dat zij geen persoonsgegevens mogen uitwisselen met buitenlandse bestuursorganen. Mogelijk kan hier een bilateraal of Europees verdrag soelaas bieden. Met België is reeds een dergelijke bilaterale overeenkomst op handen. Van de overige landen is tijdens dit onderzoek geen of slechts een onvolledige reactie ontvangen. In overleg met IenM hebben we naar deze specifieke landen geen verder onderzoek gedaan.

Geen (privacy rechtelijke) belemmeringen gezien voor inzet incassokantoor

Ten aanzien van de landen waar het onwenselijk of onmogelijk is om administratieve handhaving te laten uitvoeren door RDW en CJIB overweegt de Minister van IenM om een incassokantoor in te zetten. Er zijn een aantal incassokantoren die door buitenlandse tolautoriteiten en gemeenten

reeds worden ingezet, voornamelijk omdat zij beschikken over kennis van de markt en de ervaring die zij hebben met het opvragen van NAW-gegevens uit kentekenregisters.

Het door de Minister van IenM in te schakelen incassokantoor zal als bewerker namens de Minister van IenM optreden. Deze partij zal persoonsgegevens alleen mogen verwerken binnen het kader van de bevoegdheden van de Minister van IenM en in lijn met de door hem daartoe gegeven opdracht. Dit brengt mee dat deze derde nooit meer bevoegdheden zal hebben dan de Minister van IenM zelf.

Beperkt aantal incassokantoren heeft ervaring met verkrijgen van persoonsgegevens

Nederland telt ruim 600 kredietinformatie- en incassobureaus (incassokantoren). Veel van deze incassokantoren bieden ook de mogelijkheid om in internationaal verband incasso's te innen. Echter, in praktijk beschikt slechts een beperkt aantal in Nederland gevestigde incassokantoren over de relevante ervaring rondom de incasso van tol en/of de naheffingsaanslag parkeerbelasting. Ook buiten Nederland is het aantal incassokantoren dat ervaring heeft met de incasso van tol beperkt. Bekende organisaties zijn bijvoorbeeld EPC, ParkTrade en Nivi Credit. Deze organisaties richten zich al jaren op deze markt en beschikken daardoor over een uitgebreid netwerk en goede contacten met de kentekenregistratie-instanties in verschillende landen. In hoeverre incassokantoren persoonsgegevens verkrijgen uit buitenlandse kentekenregistraties binnen Europa verschilt per incassokantoor. Dit hangt samen met de strategische keuzes die een incassokantoor maakt op basis van de behoefte van haar klanten. Organisaties met de grootste reikwijdte geven aan persoonsgegevens op te kunnen vragen uit vrijwel alle (minimaal 80% van de lidstaten van de Europese Unie) kentekenregisters van landen binnen de Europese Unie.¹⁷

Incassokantoren hanteren nagenoeg dezelfde werkwijze om te komen tot inning. Echter, de exacte invulling en omvang van de activiteiten verschilt. Deze verschillen komen naar voren in het aantal buitenlandse kentekenregistratie-instanties waarvan persoonsgegevens worden verkregen (variërend van een aantal landen tot vrijwel hele Europese Unie) en de exacte invulling van de activiteiten om de incasso daadwerkelijk te innen. Gevolg hiervan is dat het percentage succesvolle inning (voor de gevallen dat persoonsgegevens bekend zijn) varieert van gemiddeld 50-90%. In landen met vergelijkbare tolsystemen, zoals Noorwegen en Zweden, ligt dit inningspercentage gemiddeld boven de 90% (grotendeels gerealiseerd zonder kostenverhogende maatregelen voor de debiteur).

Inkomsten uit inzet incassokantoor zijn hoger dan de kosten

Op basis van 'no cure, no pay'-afspraken die in de markt gebruikelijk zijn, zorgt de inzet van een incassokantoor voor netto inkomsten. Hierbij zijn met het incassokantoor afspraken te maken over een vast provisiebedrag of een provisiepercentage (variërend van 20-50% in de markt) per succesvolle inning. Mede op basis van dit provisiepercentage is een eerste analyse gemaakt van de verwachte kosten en opbrengsten. Stel dat voor alle landen gebruik wordt gemaakt van een incassokantoor dan is de verwachting dat de netto inkomsten (na correctie voor de provisie richting het incassokantoor) variëren van EUR 3,0 miljoen tot EUR 4,9 miljoen per in 2030. Wanneer RDW en CJIB de administratieve handhaving voor een deel van de landen uitvoeren, dan maken de kosten en baten onderdeel uit van het reguliere traject.

¹⁷ Dit aantal ligt hoger dan het aantal buitenlandse kentekenregistratie-instanties dat tijdens dit onderzoek aangeeft informatie aan bestuursorganen en/of incassokantoren te (mogen) verstrekken. Mogelijke verklaring hiervoor is het gegeven dat incassokantoren samen met lokale juristen proactief met de betrokken instanties in gesprek gaan om te zien onder welke voorwaarden het in het betreffend land mogelijk is toegang te krijgen tot de persoonsgegevens.



Aandachtspunten vervolgstappen

Indien de Minister van IenM besluit tot de inzet van een incassokantoor, dan dient een selectie van de partij(en) plaats te vinden middels een Europese aanbestedingsprocedure. Voordat de Minister van IenM de aanbestedingsprocedure start, is het van belang om nadrukkelijk stil te staan bij onder meer een meer gedetailleerde uitwerking van het tolsysteem (inclusief het maken van een integrale afweging van kosten en baten) en de mogelijke rol van incassokantoren hierin, en in het verlengde hiervan de gewenste reikwijdte van de dienstverlening.

A Bronnen

Literatuurlijst:

"Bescherming van persoonsgegevens" mobiliteitsprojecten, Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

ABN AMRO (2012). Visie op zakelijke dienstverlening. Sectorupdate 2012.

CBS (2015). Statline: Bedrijven, branche: Kredietinformatie- en incassobureaus.

CStories (2015). <http://www.cstories.nl/c-companies/intrum-justitia.15002.lynkx#.Vlazz3YvfIV> Geraadpleegd op 26 november 2015.

Factsheet Tol in Zweden, Ministerie van IenM.

Lindorff (2015). <http://www.lindorff.com/nederland/over-lindorff/dit-is-Lindorff-Nederland> Geraadpleegd op 26 november 2015.

Ministerie van Veiligheid en Justitie. Kamerbrief: De incassomarkt. 24 april 2013. Kenmerk: 367020.

NVIO (2015). <http://nvio.nl/kerncijfers-nvi-2013>. Geraadpleegd op 26 november 2015.

Open Companies by Graydon (2015). <https://www.opencompanies.nl/dienstverlening-graydon-nederland-bv-amsterdam-zuidoost-33080348>. Geraadpleegd 26 november 2015.

Privacy Impact Assessment (PIA) Wetsvoorstel tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15.

RDW (2015). Buitenlandse voorbeelden met lessen voor tol in NL. februari 2015.

RDW Privacybescherming in het kentekenregister.

Reglement Verwerking gegevens kentekenregister 2009.

SEO Economisch Onderzoek (2010). Publiek belang en de gerechtsdeurwaarder (in opdracht van DAS).

Verslag overleg Cocensus inzake EPC, Ministerie van IenM.

Verslag overleg gemeente Haarlem inzake EPC, Ministerie van IenM.

WODC (2006). Trendrapportage gerechtsdeurwaarders 2006.

WODC (2012). Memorandum: Markt van buitengerechtelijke incasso.

Wet- en regelgeving - een selectie:

Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

Kaderbesluit 2005/214/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (2005).

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België over de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens met het oog op het identificeren van personen



die ervan verdacht worden inbreuken te hebben begaan in het kader van gebruik van de weg (2013).

Wet bescherming persoonsgegevens.

Wegenverkeerswet 1994.

Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie.

Reglement verwerking gegevens kentekenregister 2009.

Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 28 maart 2014, nr. IenM/BSK-2014/25845, bescherming persoonsgegevens Ministerie IenM, Staatscourant Nr. 1026010 april 2014.

Kamerstukken:

Kamerstukken 34 189, Vergaderjaar 2015-2016. Gewijzigd voorstel van wet: Regels over het tijdelijk heffen van tol voor de gedeeltelijke bekostiging van de verbinding tussen de A15 bij Rozenburg en de A20 tussen Maassluis en Vlaardingen en de verbinding van de A15 tussen knooppunt Valburg en de A12 bij Zevenaar (Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15).

Kamerstukken 34 189, Vergaderjaar 2014-2015, nrs. 2, 3 (Memorie van Toelichting), 4, 5 (herdruk) 6, 21.

Literatuur:

A.J. Metselaar/P.C. Adriaanse (red.), Grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Een verkennend onderzoek naar ervaringen in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk en mogelijkheden voor internationale samenwerking, Universiteit Leiden (in opdracht van het WODC), 10 juni 2014, H II.2.

Overige stukken:

Privacy Impact Assessment Wetsvoorstel tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 23 maart 2015.

Brief van de Raad voor de Rechtspraak aan de Minister van IenM d.d. 16 juli 2014 inzake advies concept wetsvoorstel Tolheffing.

Brief van het College bescherming persoonsgegevens aan de Minister van IenM d.d. 3 juli 2014 inzake advies wetsvoorstel tolheffing blankenburgverbinding en ViA15.



B Deelnemers onderzoek

Omwille van de privacy van de geïnterviewden en om te voorkomen dat bedrijfsspecifieke gegevens te koppelen zijn aan een specifieke organisatie is geen overzicht van deelnemers aan de interviews en de begeleidingsgroep opgenomen. Het Ministerie van IenM beschikt over een overzicht van de geïnterviewden en de deelnemers aan de begeleidingsgroep.

C Afkortingen en begrippen

Deze bijlage bevat een overzicht van veel gebruikte afkortingen en begrippen in dit rapport.

Afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
AVGB	Algemene Verordening Gegevensbescherming
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
EUCARIS	EUropean CAR and driving license Information System.
Ministerie van IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Minister van IenM	Minister van Infrastructuur en Milieu
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
NAW	Naam, adres en woonplaats
NRM	Nederlands Regionaal Model
PIA	Privacy Impact Assessment
RDW	Dienst Wegverkeer
RWS	Rijkswaterstaat
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Begrippen

Bestuursorgaan	Onder bestuursorgaan wordt verstaan: a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed (art. 1:1 Awb).
Free-flowsysteem	Het innen van tolgeden op tolwegen middels een elektronisch tolsysteem zonder gebruik te maken van tolpoorten. Weggebruikers zijn in staat zijn om zonder vertraging gebruik te maken van de tolweg.
No cure, no pay	Engels voor 'geen oplossing geen betaling'. De dienstverlener wordt slechts betaald als hij de dienst heeft verricht.
Incassokantoren	Incassokantoren die kunnen worden ingeschakeld door een bevoegd bestuursorgaan om namens deze tol te innen.
Kentekenhouder	Een houder van een geldig kenteken waarvan de persoonsgegevens zijn opgenomen in een lokaal kentekenregister
Kentekenregister	Officieel register van kentekens van voertuigen waarvoor een registratieplicht geldt.



Kentekenregistratie-instantie	Nationale instantie die (onder andere) bevoegd is om kentekens van kentekenhouders in een kentekenregister te registreren.
Persoonsgegevens(s)	Elk gegeven over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon

D Juridische analyse

NOTITIE

Aan Ministerie van Infrastructuur en Milieu (via KPMG)
Inzake Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 /
Verwerking persoonsgegevens buitenlandse kentekenhouders

Datum 6 juli 2016

1 Inleiding

1.1 Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (**IenM**) werkt momenteel een free-flow systeem met kentekenregistratie voor tolheffing uit ten behoeve van de inning van tol op de te realiseren projecten Blankenburgverbinding en ViA15 (hierna gezamenlijk de **Toltrajecten**).

1.2 De regels met betrekking tot het heffen van tol op de Toltrajecten zijn te vinden in de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 (de **Wet tijdelijke tolheffing**) van 2 december 2015.¹⁸ De Wet tijdelijke tolheffing is op 15 maart 2016 in werking getreden.

1.3 In het kader van de tolheffing op grond van de Wet tijdelijke tolheffing, meer in het bijzonder de verwerking van persoonsgegevens en de inning van bestuurlijke boetes in het buitenland, heeft IenM ons een aantal vragen voorgelegd. Uit de vragen en de achtergrond daarvan begrijpen wij dat IenM met name wil weten of IenM voor het innen van tol in het buitenland **Private Incassokantoren** mag inschakelen, en of dit privacyrechtelijke consequenties heeft.

1.4 De opbouw van deze notitie is als volgt. De volgende paragraaf bevat een samenvatting van de beantwoording van de aan ons voorgelegde vragen. In paragraaf 3 geven wij aan welke uitgangspunten en aannames ten grondslag liggen aan dit advies. Daarna wordt in paragraaf 4 ingegaan op de gevolgde werkwijze. Aansluitend is in paragraaf 5 een feitenschets opgenomen. In paragraaf 6 wordt vervolgens ingegaan op het verwerken van persoonsgegevens door de betrokken partijen. Ten slotte wordt in paragraaf 7 op basis van het voorafgaande meer uitvoerig ingegaan op de beantwoording van de ons voorgelegde vragen.

2 Beknopte beantwoording van de vragen

¹⁸ Wet van 2 december 2015, houdende regels over het tijdelijk heffen van tol voor de gedeeltelijke bekostiging van de verbinding tussen de A15 bij Rozenburg en de A20 tussen Maassluis en Vlaardingen en de verbinding van de A15 tussen knooppunt Valburg en de A12 bij Zevenaar (Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15), stb 34189

- 1 Op welke manier, waar en met welke basis kunnen Private Incassokantoren NAW-gegevens in het buitenland verkrijgen om aanmaningen en boetes toe te sturen? Is dit een legale route? Welke juridische status hebben deze NAW-gegevens?

NAW-gegevens en ook kentekengegevens zijn persoonsgegevens in de zin van de Wbp. Wanneer deze persoonsgegevens worden verwerkt in het kader van de activiteiten van een vestiging van een verantwoordelijke in Nederland, is de Wbp op de verwerking van deze gegevens van toepassing. Dat geldt ook voor persoonsgegevens van buitenlandse kentekenhouders. Bij de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de Buitenlandse Instantie en een Privaat Incassokantoor is de Minister van IenM de verantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens als bedoeld in de Wbp; een Privaat Incassokantoor treedt op als bewerker als bedoeld in de Wbp, ervan uitgaande dat een Privaat Incassokantoor geen beoordelingsruimte ter zake van de te verwerken persoonsgegevens heeft en een Privaat Incassokantoor de persoonsgegevens uitsluitend in opdracht van de Minister van IenM verwerkt. Het is aan de Buitenlandse Instantie om te voldoen aan haar lokale relevante privacy wet- en regelgeving.

Rechtmatige verwerking van persoonsgegevens vereist onder meer een welbepaald doel en een passende grondslag voor de verwerking. Het doeleinde voor de verwerking is hier het efficiënt innen van tolgelden ten behoeve van het bekostigen van de infrastructuur van de Toltrajecten en het invorderen van daarmee samenhangende bestuurlijke boetes. De benodigde grondslag kan gevonden worden in het uitvoeren van een publiekrechtelijke taak van de Minister van IenM. Indien de Minister van IenM ook voldoet aan alle overige verplichtingen uit de Wbp, is dit een legale route.

Of de Buitenlandse Instantie de persoonsgegevens ook mag verstrekken is een vraag naar het lokale recht van deze Buitenlandse Instantie. Om deze vraag te beantwoorden, heeft IenM ervoor gekozen om dit door middel van vragenlijsten voor te leggen aan de voor hen relevante Buitenlandse Instanties. Er is in dit verband geen opdracht gegeven voor verder onderzoek door lokale advocaten of (privacy)toezichthouders. De resultaten van de vragenlijsten zijn beschreven in Hoofdstuk 3 van de Rapportage en gedetailleerde uitkomsten zijn uitgewerkt in Bijlage F.

- 2 Past de aanpak binnen de kaders van de Wet tijdelijke tolheffing en richtlijnen van de Staat en de Europese Unie ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens?

Ja. Het de Wet tijdelijke tolheffing geeft handvatten om te bepalen wat de doeleinden en de grondslag zijn. Ook staat daarin beschreven welke persoonsgegevens mogen worden verwerkt voor de heffing van tol. In de Wet tijdelijke tolheffing ontbreken bepalingen ten aanzien van het inzetten van een Privaat Incassokantoor, maar staat hieraan evenmin in de weg. Verder is er thans geen juridische basis om de verstrekking van kentekengegevens af te dwingen bij een Buitenlandse Instantie of om in het buitenland rechtsmaatregelen te treffen.

- 3 Moet ook een aanmaning (artikel 8 van de Wet tijdelijke tolheffing) worden verstuurd, als van deze kantoren gebruik wordt gemaakt (in andere woorden, is er juridisch sprake van toegang tot NAW-gegevens bij inzet van deze partijen)?

Indien de Minister van IenM bekend is met de woon- en verblijfplaats van de verschuldigde van het toltarief, moet een aanmaning worden verzonden. Wanneer een Privaat Incassokantoor door opvraging bij een Buitenlandse Instantie bekend wordt met de woon- en verblijfplaats van degene die nog tol verschuldigd is, geldt dit evenzeer voor een Privaat Incassokantoor. De voor een bestuursorgaan geldende regels veranderen niet op het moment dat een incassokantoor wordt ingeschakeld. Het bestuursorgaan blijft zelf verantwoordelijk voor de invordering en zal het incassobureau zo nodig moeten instrueren om zich aan de voor bestuursorganen geldende regels te houden.

- 4 Is het inzetten van Private Incassokantoren om een aanmaning / boete te verzenden aan kentekenhouders waarvan de NAW-gegevens onbekend zijn bij de Staat der Nederlanden juridisch mogelijk dan wel wenselijk?

Dit is op zichzelf gezien juridisch mogelijk, zij het dat invordering van een bestuurlijke boete buiten de landsgrenzen wordt bemoeilijkt vanwege het feit dat een, uiteindelijk, uit te vaardigen dwangbevel slechts territoriale werking heeft. Waar de Minister van IenM bevoegd is om persoonsgegevens te verwerken, kan hij hiervoor ook een bewerker (een Privaat Incassokantoor) inschakelen om dit namens hem te doen. Een Privaat Incassokantoor kan echter, evenals de Minister van IenM, geen dwangmaatregelen ten uitvoer leggen.

- 5 Wat is de wettelijke basis waarop buitenlandse bevoegde Buitenlandse Instanties bevoegd zijn om persoonsgegevens in het kader van tolheffing te verstrekken aan een Nederlands bestuursorgaan?

Buitenlandse Instanties kunnen persoonsgegevens verstrekken voor zover dit is toegestaan onder hun lokale recht. Dit verschilt van land tot land. In Bijlage F hebben wij een overzicht opgenomen waarin per land wordt aangegeven of er een wettelijke basis voor uitwisseling bestaat en zo ja, welke dit is.

3 **Uitgangspunten en aannames**

- 3.1 Aan onze advisering ligt een aantal belangrijke uitgangspunten en aannames ten grondslag. Deze zijn:

- 3.1.1 IenM geeft er de voorkeur aan om aanmaningen die worden verstuurd en boetes die worden opgelegd, in het kader van de Wet tijdelijke tolheffing te laten verlopen via RDW en het Centraal Juridisch Incassobureau (CJIB). IenM mag overgaan tot het inschakelen van een Privaat

Incassokantoor, die namens haar feitelijke handelingen verricht zoals hierna beschreven.

- 3.1.2 Er worden geen bestuurlijke bevoegdheden overgedragen aan de Private Incassokantoren. In de wetsgeschiedenis bij de Wet tijdelijke tolheffing wordt ten aanzien van de taakverdeling tussen publieke en private partijen opgemerkt dat de uitvoering van handhaving en het houden van toezicht door publieke partijen zal plaatsvinden. Zo is de Inspectie Leefomgeving en Transport de beoogde uitvoeringsorganisatie voor het opleggen van bestuurlijke boetes en het afhandelen van bezwaar en beroep hiertegen. Voor de feitelijke verzending en invordering van bestuurlijke boetes is het Centraal Justitieel Incassobureau de beoogde uitvoeringsorganisatie.¹⁹ Een en ander laat ons inziens onverlet dat bevoegdheden, waaronder het nemen van beslissingen op bezwaar, aan Private Incassokantoren kunnen worden gemandateerd binnen de kaders die de Algemene wet bestuursrecht daarvoor geeft. Dit geldt niet voor delegatie, nu de Wet tijdelijke tolheffing hiervoor niet de vereiste wettelijke grondslag biedt.²⁰
- 3.1.3 In de wetsgeschiedenis wordt verder aan Private Incassokantoren gerefereerd in het kader van de uitvoering van verschillende feitelijke werkzaamheden.²¹ Tegen deze achtergrond gaan wij in deze notitie er vanuit dat met de voorgelegde vragen niet tevens is beoogd te onderzoeken in hoeverre de bestuursrechtelijke bevoegdheden van publieke partijen kunnen worden overgedragen aan Private Incassokantoren voor de incasso van tolheffing in het buitenland. Wij nemen aan dat de Private Incassokantoren uitsluitend zullen worden ingezet ten behoeve van feitelijke werkzaamheden, te verrichten in opdracht van IenM of voornoemde publieke partijen en dat deze werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd zonder dat daarvoor bestuursrechtelijke bevoegdheden nodig zijn.
- 3.1.4 De Minister van IenM (of de Private Incassokantoren namens hem) kan (kunnen) in gevolge artikel 8 van de Wet tijdelijke tolheffing een bestuurlijke boete en de daarop volgende eerste en tweede aanmaning verzenden.²² Wij begrijpen dat hierbij een minnelijke route wordt gevolgd en dat niet zonder meer dwangmaatregelen of ander juridisch nadeel

¹⁹ Kamerstukken 34 189, Vergaderjaar 2014-2015, nr. 3, p. 36. Voor het opleggen van de bestuurlijke boete is de Inspectie Leefomgeving en Transport de beoogde uitvoeringsorganisatie. Voor de feitelijke verzending en

²⁰ zie artikel 10:15 van de Algemene wet bestuursrecht.

²¹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken 34 189, Vergaderjaar 2014-2015, nr. 3, p.36; Kamerstukken 34 189, Vergaderjaar 2014-2015, nr. 4, p. 10 en Kamerstukken 34 189, Vergaderjaar 2014-2015, nr. 6, p. 24.

²² Wij begrijpen dat wanneer het gaat om personen zonder bekende woon- of verblijfplaats in Nederland, direct een bestuurlijke boete wordt opgelegd en niet eerst een aanmaning wordt verstuurd (zie artikel 8, lid 1 van de Wet tijdelijke tolheffing en o.a. Kamerstukken 34 189, Vergaderjaar 2014-2015, nr. 3, p. 27). Wel worden na oplegging van de bestuurlijke boete twee aanmaningen verzonden alvorens tot invordering kan worden overgegaan door middel van een dwangbevel (zie artikel 12 van de Wet tijdelijke tolheffing).

zullen (zal) worden aangekondigd. Dit in verband met het ontbreken van een adequaat internationaal rechtelijk kader.²³

3.1.5 Een Privaat Incassokantoor voert de betreffende werkzaamheden uitsluitend in opdracht van de Minister van IenM uit en onder diens verantwoordelijkheid. De Minister van IenM bepaalt de reikwijdte van de opdracht en moet vooraf de aanpak van het Private Incassokantoor goedkeuren. Het Private Incassokantoor heeft zelf geen beoordelingsruimte ten aanzien van de wijze van verwerken van de persoonsgegevens.

3.1.6 In hoeverre persoonsgegevens daadwerkelijk worden verstrekt door een Buitenlandse Instantie is een vraag naar het betreffende lokale recht. Voor het onderzoek naar een wettelijke basis voor verstrekking van persoonsgegevens door Buitenlandse Instanties heeft IenM ervoor gekozen dit te laten verlopen door middel van vragenlijsten aan de bevoegde personen binnen de betreffende Buitenlandse Instanties. IenM heeft er gezien de scope, timing en budget van deze Rapportage niet voor gekozen om daarnaast via lokale advocaten en (privacy)toezichthouders de wettelijke basis verder te onderzoeken of te verifiëren.

3.2 Naar wij begrijpen, wordt verwacht dat de tolheffing na 2020 zal ingaan. In verband daarmee brengen wij uitdrukkelijk onder uw aandacht dat deze notitie uitsluitend is gebaseerd op de thans nog geldende Wet bescherming persoonsgegevens (**Wbp**). Gedurende het traject van deze Rapportage is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVGB) vastgesteld. De AVGB is per 24 mei jl. in werking getreden en zal is per 25 mei 2018 van toepassing. Eén en ander brengt mee dat de AVGB met ingang van 25 mei 2018 de huidige EU Richtlijn 95/46 inzake gegevensbescherming vervangt. De Wbp, die gebaseerd is op deze Richtlijn, zal daarmee ook komen te vervallen. Deze juridische analyse is opgesteld op grond van de Wbp, aangezien dit thans nog geldend recht is. Waar relevant besteden wij aandacht aan de AVGB. Wij raden niettemin aan geregeld de actuele stand van zaken rondom privacyregelgeving te checken.

4 Feitenschets

4.1 Bij de Toltrajecten worden de kentekens van motorvoertuigen en voertuigkenmerken van zowel Nederlandse als buitenlandse motorvoertuigen geregistreerd door middel van ANPR²⁴. Via de beelden van de camera's wordt vastgesteld wanneer een bepaald

²³ Zie A.J. Metselaar/P.C. Adriaanse (red.), *Grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Een verkennend onderzoek naar ervaringen in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk en mogelijkheden voor internationale samenwerking*, Universiteit Leiden (in opdracht van het WODC), 10 juni 2014, H II.2.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 189, nr. 3, p 16 en 28. ANPR staat voor Automatic Number Plate Recognition. Deze systemen zijn gebaseerd op cameratechnologie waarmee de kentekenplaat van passerende voertuigen wordt vastgelegd en verstuurd naar de inningsorganisatie. Een type registratiemiddel is niet met zoveel woorden vastgelegd in de Wet tijdelijke tolheffing. Besluiten hierover kunnen worden vastgelegd in lagere wetgeving.

motorvoertuig over het Toltraject heeft gereden en of voor deze passage het verschuldigde tolbedrag is betaald.

4.2 De tol kan op verschillende manieren worden voldaan:

4.2.1 Door het aanmaken van een account door de betrokkene via een nog in te richten website. De betrokkene kan in dat geval zowel de kentekenhouder zijn of een andere persoon die de betaling voor zijn rekening neemt (bijvoorbeeld iemand die het motorvoertuig feitelijk gebruikt). De precieze invulling van deze betaalmethode moet nog worden uitgewerkt. De betrokkene geeft in dit geval vooraf zijn persoonsgegevens op ten behoeve van de betaling. Deze persoonsgegevens omvatten in ieder geval een naam, adres, woonplaats, kenteken, de kenmerken van het motorvoertuig die de hoogte van de tol bepalen en betaalgegevens. Wij begrijpen dat de betrokkene vooraf toestemming geeft voor de verwerking van zijn persoonsgegevens ten behoeve van de betaling.

4.2.2 Betaling (uit eigen beweging) achteraf door de betrokkene. In dit geval moet de betrokkene uit eigen beweging de betaling verrichten via voornoemde in te richten website of een betaalautomaat. De precieze invulling hiervan moet nog worden uitgewerkt. Hierbij worden in ieder geval het kenteken verwerkt en de kenmerken van het voertuig die de hoogte van de tol bepalen.

4.3 De kentekens die op de camerabeelden zijn vastgelegd, worden vergeleken met de kentekens waarvoor op voornoemde wijze is betaald. Wanneer blijkt dat voor een motorvoertuig *niet* op één van bovengenoemde wijzen is betaald is sprake van een overtreding en worden het kenteken en de kenmerken van het motorvoertuig gekoppeld aan de kentekendatabase van de RDW, zodat de identiteit van de kentekenhouder van het motorvoertuig kan worden achterhaald en een aanmaning kan worden verstuurd waarna een bestuurlijke boete als bedoeld in titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**) kan worden opgelegd.

4.4 Indien de identiteit van kentekenhouders van een motorvoertuig met een buitenlands kenteken niet door de RDW via haar kentekenregister kan worden achterhaald, dient op een andere wijze te worden vastgesteld wie de kentekenhouder van het motorvoertuig is. IenM wenst hiervoor een derde, bijvoorbeeld een Privaat Incassokantoor in te schakelen. Deze derde dient in opdracht van de Minister van IenM:

4.4.1 vast te stellen uit welk land het motorvoertuig afkomstig is;

4.4.2 contact te leggen met de lokale kentekenregistratie instantie (**Buitenlandse Instantie**);

4.4.3 gegevens te ontvangen van de Buitenlandse Instantie; en

- 4.4.4 de betrokkene een schriftelijke aanmaning te sturen en eventueel een boete en eerste en tweede verhoging.
- 4.5 Deze notitie richt zich alleen op het verwerken van persoonsgegevens en het treffen van incassomaatregelen ten aanzien van kentekenhouders van in het *buitenland* geregistreerde motorvoertuigen die niet bekend zijn bij RDW. Waar hierna wordt gesproken over '**buitenlandse kentekenhouders**' worden hiermee (tenzij anders aangegeven) kentekenhouders bedoeld van buitenlandse motorvoertuigen die onbekend zijn bij RDW en die over de Toltrajecten hebben gereden zonder dat daarvoor de verschuldigde tol geheel of gedeeltelijk is voldaan door betaling via een account of uit eigen beweging achteraf.
- 4.6 Wij gaan ervan uit dat de buitenlandse kentekenhouder in dit verband de persoon is die de tol verschuldigd is, ook wanneer een derde op het moment van het passeren van de Toltrajecten feitelijke zeggenschap had over het motorvoertuig.

Partijen

- 4.7 Wij begrijpen dat de volgende instanties persoonsgegevens verwerken in het kader van de tolheffing op de Toltrajecten. Hierbij voeren zij taken uit zoals het vastleggen van gepasseerde voertuigen, het controleren wie de kentekenhouder is en het innen van tol cq het sturen van een aanmaning, het opleggen van een boete en het versturen van een eerste en tweede betaalherinnering: Rijkswaterstaat (**RWS**), RDW, Inspectie voor Leefomgeving en Transport (**ILT**) Centraal Juridisch Incassobureau (**CJIB**) en eventueel een Privaat Incassokantoor. De precieze taken van deze partijen zullen verder worden uitgewerkt in het uitvoerings- en handhavingsplan dat voorafgaand aan de start van het tolsysteem wordt toegezonden aan de Staten Generaal.
- 4.8 In het buitenland worden de persoonsgegevens van de buitenlandse kentekenhouders verwerkt door de Buitenlandse Instantie welke de kentekendatabase van het betreffende buitenland beheert. De Buitenlandse Instantie zal in de beoogde situatie (feitelijk) persoonsgegevens verstrekken aan een Privaat Incassokantoor, al dan niet via nationale contactpunten.
- 4.9 In artikel 10 van de Wet tijdelijke tolheffing staat dat de Minister van IenM verantwoordelijk is voor de verwerking van de persoonsgegevens die gebruikt worden voor het innen van het toltarief en het opleggen en invorderen van een bestuurlijke boete. In de *Privacy Impact Assessment* (PIA) die vooraf is gegaan aan de Wet tijdelijke tolheffing staat dat de Minister van IenM te beschouwen is als de verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens in de hele keten van organisaties die de registratie, inning, handhaving en toezicht zullen uitvoeren, welk uitgangspunt wij hebben overgenomen. De Minister van IenM zorgt dat andere overheidsdiensten die een rol spelen bij inning, handhaving en toezicht hun taak goed kunnen uitvoeren. In de volgende paragraaf gaan wij nader in op de rol van de Minister van IenM als de verantwoordelijke. Tevens zullen wij ingaan op de rollen van de overige partijen vanuit privacy perspectief.

5 Verwerken van persoonsgegevens

- 5.1 In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op de verwerking van persoonsgegevens door achtereenvolgens: (i) de Minister van IenM; (ii) RDW; (iii) Buitenlandse Instanties; en (iv) Private Incassokantoren.

Het verwerken van persoonsgegevens door de Minister van IenM

- 5.2 De Wbp is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de activiteiten van een vestiging van een verantwoordelijke in Nederland. De Wbp legt verplichtingen op aan de verantwoordelijke, hier in ieder geval aan de Minister van IenM. Zoals opgemerkt, is deze juridische analyse alleen gericht op de verwerking van gegevens van buitenlandse kentekenhouders. Het feit dat een betrokkene woonachtig is in het buitenland of niet de Nederlandse nationaliteit heeft, doet niet af aan de toepasselijkheid van de Wbp voor de hier bedoelde verwerking van persoonsgegevens.

Verwerkingshandelingen

- 5.3 In het kader van de tolheffing kan een aantal relevante verwerkingshandelingen worden onderscheiden:
- 5.3.1 Het fotograferen van motorvoertuigen die de Toltrajecten passeren. Hierbij worden de volgende (persoons)gegevens verwerkt: kenteken, type motorvoertuig, tijd en locatie van passage.
 - 5.3.2 Controle op betaling op basis van de kentekens. Hierbij worden kentekengegevens en gegevens over passage (zoals locatie en tijd) verwerkt tezamen met betalingsgegevens.
 - 5.3.3 Vaststellen van een overtreding als blijkt dat niet tijdig en volledig betaald is.
 - 5.3.4 Verrijking van de kenteken- en passagegegevens van overtreeders. In dit verband worden kenteken- en passagegegevens verwerkt tezamen met NAW-gegevens.
 - 5.3.5 Wanneer het kenteken onbekend is bij RDW, wordt onderzocht uit welk land het motorvoertuig afkomstig is en wordt contact gelegd met de Buitenlandse Instantie. Onder andere kenteken, type motorvoertuig, tijd en locatie van passage en NAW-gegevens van de buitenlandse kentekenhouder worden in dat kader verwerkt.

Verantwoordelijke/bewerker

- 5.4 Degene die het doel en de middelen voor de gegevensverwerking(en) vaststelt, is aan te merken als de verantwoordelijke. Uit de Wet tijdelijke tolheffing en de

bijbehorende Memorie van Toelichting wordt duidelijk dat de Minister van IenM zal optreden als de verantwoordelijke voor de gegevensverwerking inzake de tolheffing, inclusief de gegevensuitwisseling met de Buitenlandse Instantie en daarop gebaseerde verdere verwerkingshandelingen.²⁵

- 5.5 Wanneer een verantwoordelijke een derde inschakelt die namens haar en in haar opdracht persoonsgegevens gaat verwerken, kwalificeert deze derde als een bewerker in de zin van de Wbp.
- 5.6 Hierna zullen wij de belangrijkste verplichtingen die rusten op de Minister van IenM toelichten. Wij zullen daarbij ook ingaan op de situatie dat de Minister van IenM derden (Private Incassokantoren) als bewerkers inschakelt.

Doeleinden

- 5.7 Persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt voor vooraf vastgestelde welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en legitieme doeleinden. Uit de Memorie van Toelichting bij het de Wet tijdelijke tolheffing volgt dat op de Toltrajecten tol wordt geheven om de infrastructuur te bekostigen.²⁶ Het voornaamste doeleinde voor de gegevensverwerking kan dan ook gevonden worden in het efficiënt handhaven van tolbetaling ten behoeve van het bekostigen van de infrastructuur van de Toltrajecten en het in verband daarmee invorderen van bestuurlijke boetes.
- 5.8 Uit de Kamerstukken bij de Wet tijdelijke tolheffing is niet gebleken van andere doeleinden, zoals het opsporen van misdrijven of het meten van verkeersdruk. In de Memorie van Toelichting staat in dit verband dat de persoonsgegevens *alleen* kunnen worden verwerkt voor het innen van het toltarief en het invorderen van de bestuurlijke boete.²⁷

Grondslag

- 5.9 Persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt voor zover één van de zes grondslagen uit de Wbp van toepassing is. De AVGB somt nagenoeg gelijklopende grondslagen op, waarvan er ook in ieder geval één aanwezig moet zijn.
- 5.10 Uit artikel 2 van de Wet tijdelijke tolheffing volgt dat de Minister van IenM bevoegd is om een besluit te nemen voor het heffen van tol (**Tolbesluit**). Het tracébesluit voor de Toltrajecten is aan te merken als Tolbesluit (artikel 2 van de Wet tijdelijke tolheffing). Het uitvoeren van dit Tolbesluit behoort bij de publiekrechtelijke taak van de Minister van IenM. De meest voor de hand liggende grondslag is dan ook dat de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak van de Minister van IenM.

²⁵ Kamerstukken 34 189, Vergaderjaar 2014-2015, nr. 3, p. 43.

²⁶ Kamerstukken 34 189, Vergaderjaar 2014-2015, nr. 3, p. 3 en 28

²⁷ Idem.

- 5.11 Mogelijk kan (nog) een andere grondslag worden gevonden worden in de aanwezigheid van een gerechtvaardigd belang van de Minister van IenM, te weten: het zorg dragen voor een adequate infrastructuur. Dit is immers een van de belangrijkste taken van de Minister van IenM. Voor het bekostigen van deze infrastructuur is de hier bedoelde gegevensverwerking noodzakelijk.
- 5.12 Derde partijen die persoonsgegevens verstrekken aan de Minister van IenM in het kader van de tolheffing kunnen ten aanzien van deze verstrekking ook een beroep doen op deze grondslagen. De grondslagen omvatten expliciet deze verstrekking. Hierop komen wij hierna terug.

Dataminimalisatie, proportionaliteit en subsidiariteit

- 5.13 De Minister van IenM mag als de verantwoordelijke niet meer persoonsgegevens verwerken dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor ze werden verzameld. Daarnaast moet wanneer hetzelfde doel ook met minder ingrijpende middelen kan worden bereikt, hiervoor gekozen worden. Hoewel dit ook al naar huidig recht geldt, wordt in de AVGB uitdrukkelijk voorgeschreven dat persoonsgegevens juist moeten zijn en zo nodig moeten worden geactualiseerd.
- 5.14 Wij begrijpen dat de Minister van IenM voornemens is om alleen die persoonsgegevens te verwerken die noodzakelijk zijn voor de inning van de tolgelden. Deze persoonsgegevens mogen niet langer worden bewaard dan noodzakelijk. Dit brengt mee dat persoonsgegevens in ieder geval moeten worden gewist zodra een motorvoertuig het Toltraject is gepasseerd, de betaling heeft plaatsgevonden en de termijnen voor bezwaar en beroep zijn verstreken. Uit de Memorie van Toelichting bij het de Wet tijdelijke tolheffing volgt dat persoonsgegevens drie jaar mogen worden bewaard wanneer betaling is uitgebleven en twee maanden wanneer tijdig en volledig betaald is.²⁸ De termijn van drie jaar is gelijk aan de termijn waarbinnen op grond van de Awb de boete kan worden opgelegd.

Informatieplicht

- 5.15 De betrokkenen moeten op juiste wijze worden geïnformeerd over de verwerking van hun persoonsgegevens. Wij begrijpen dat hierin wordt voorzien door bebording langs de weg en informatie op een publiekswaarsite met betrekking tot de Toltrajecten. De informatie moet tenminste de identiteit van de verantwoordelijke(n) bevatten en de doeleinden voor de verwerking. Gezien de samenwerking tussen verschillende partijen raden wij aan om dit ook op te nemen in de informatie aan de betrokkenen. Hierbij verdient uiteraard ook aandacht in welke taal de informatie zal worden verstrekt.
- 5.16 De AVGB kent een langere opsomming van informatie die aan de betrokkene moet worden verstrekt om een transparante gegevensverwerking te borgen. Naast de identiteit van de verantwoordelijke (en diens contactgegevens) en de doeleinden,

²⁸ Kamerstukken 34 189, Vergaderjaar 2014-2015, nr. 3, p. 42.

moeten betrokkenen onder andere ook worden geïnformeerd over de ontvangers van de persoonsgegevens, hoe lang de persoonsgegevens worden bewaard en de rechten die ze als betrokkenen hebben.

Beveiliging

- 5.17 De Minister van IenM moet passende technische en organisatorische maatregelen (laten) nemen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of enige vorm van onrechtmatige verwerking. Wanneer de Minister van IenM derden inschakelt die namens hem persoonsgegevens gaan verwerken moet de Minister van IenM met deze derden bewerkersovereenkomsten aangaan die voldoen aan de Richtsnoeren beveiliging persoonsgegevens van de Autoriteit Persoonsgegevens (2013). Bij het inschakelen van een Privaat Incassokantoor zal de Minister van IenM derhalve een bewerkersovereenkomst met de/het betreffende Private Incassokanto(o)r(en) dienen aan te gaan.
- 5.18 De AVGB geeft expliciet voorschriften waaraan een bewerkersovereenkomst moet voldoen. Deze voorschriften wijken ten dele af van de voorschriften uit voornoemde Richtsnoeren. Wij raden aan bij het aangaan van bewerkersovereenkomsten te checken of het alsdan ingestelde Comité voor de Gegevensbescherming c.q. de Autoriteit Persoonsgegevens richtsnoeren of beleidsregels heeft gepubliceerd die invulling heeft aan de voorschriften voor een bewerkersovereenkomst als bedoeld in de AVGB.

Melding van de gegevensverwerking

- 5.19 De verwerking van de persoonsgegevens zal naar huidig recht moeten worden gemeld bij de Autoriteit Persoonsgegevens. In dit geval staat geen beroep op een vrijstelling van deze meldingsplicht open. Wij begrijpen uit de ministeriële regeling van 10 april 2014 dat de Minister van IenM een functionaris voor de gegevensbescherming (FG) aanstelt - hetgeen na de inwerkingtreding van de AVGB sowieso verplicht zal zijn.²⁹ De verwerking van de persoonsgegevens in het kader van de heffing van tol op de Toltrajecten moet worden gemeld bij deze FG die deze melding zal moeten vastleggen.
- 5.20 Na de inwerkingtreding van de AVGB zal de meldingsplicht plaats maken voor de documentatieplicht. Dit betekent dat de verwerking van persoonsgegevens intern moet worden gedocumenteerd in een register van verwerkingsactiviteiten. Dit kan eveneens bij de FG.

Meldplicht datalekken

- 5.21 Indien sprake is van een ernstige inbreuk op de beveiliging van persoonsgegevens dient dit incident te worden gemeld bij de Autoriteit Persoonsgegevens en/of de

²⁹ Regeling van de minister van Infrastructuur en Milieu van 28 maart 2014, nr. IenM/BSK-2014/25845, bescherming persoonsgegevens Ministerie IenM, Staatscourant Nr. 1026010 april 2014.

betrokkenen. Het melden van datalekken is verder beschreven in de Beleidsregels Meldplicht datalekken van de Autoriteit Persoonsgegevens (2015). De AVGB kent een vergelijkbare meldplicht voor datalekken aan de betrokkenen en/of de toezichthouder.

Het verwerken van persoonsgegevens door RDW

- 5.2.2 Uit de Memorie van Toelichting bij het de Wet tijdelijke tolheffing volgt dat in de visie van de wetgever de overige (publieke en private) betrokken organisaties moeten worden beschouwd als bewerkers.³⁰ Deze partijen zijn echter alleen bewerker voor zover zij persoonsgegevens uitsluitend namens en in opdracht van de Minister van IenM verwerken, en derhalve geen eigen zeggenschap hebben over gegevensverwerking. Met elke bewerker moet de Minister van IenM een bewerkersovereenkomst sluiten.

Het verwerken van persoonsgegevens door RDW

- 5.2.3 Uit het Reglement verwerking gegevens kentekenregister volgt dat RDW de verantwoordelijke is voor het bijhouden van het kentekenregister.³¹ Wanneer RDW deze gegevens verstrekt, moet zij zelfstandig voldoen aan de verplichtingen uit de Wbp zoals die hiervoor voor de Minister van IenM reeds zijn toegelicht. Dit betekent onder meer dat RDW zal moeten onderzoeken of het verstrekken van de kentekengegevens past binnen de doeleinden waarvoor zij de kentekengegevens verwerkt en of er een grondslag aanwezig is.

Doeleinden RDW

- 5.2.4 RDW verwerkt de kentekengegevens met name voor de handhaving en uitvoering van de Wegenverkeerswet. Volgens de Wegenverkeerswet worden kentekens onder andere geregistreerd voor een goede uitvoering van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit.³² De Wet tijdelijke tolheffing voorziet echter in de intrekking van deze wet,³³ en zorgt er vervolgens voor dat RDW kentekengegevens mag verwerken voor de uitvoering van de tolheffing op de Toltrajecten. Een verwerking omvat eveneens het verstrekken van kentekengegevens aan de Minister van IenM (of de door hem ingeschakelde bewerkers).

Grondslagen RDW

- 5.2.5 Wanneer RDW kentekengegevens verstrekt aan de Minister van IenM kan hiervoor de grondslag worden gevonden in de vervulling van een publiekrechtelijke taak van de Minister van IenM waaraan de persoonsgegevens worden verstrekt of van RDW zelf, nu dit valt onder de uitvoering van de Wegenverkeerswet. Daarnaast kan een

³⁰ Kamerstukken 34 189, Vergaderjaar 2014-2015, nr. 3.

³¹ Reglement t.a.v. het verwerken van gegevens als bedoeld in artikel 42 van de Wegenverkeerswet 1994 (Reglement verwerking gegevens kentekenregister 2009), artikel 1 sub c.

³² Wegenverkeerswet 1994 artikel 42, vierde lid.

³³ Artikel 20.

grondslag worden gevonden in de aanwezigheid van een gerechtvaardigd belang van de Minister van IenM aan wie de persoonsgegevens worden verstrekt, en in de uitvoering van de Wet tijdelijke tolheffing.

Het verwerken van persoonsgegevens door Buitenlandse Instanties

- 5.26 Voor zover ons bekend, ontbreekt op dit moment specifieke internationale wetgeving die het mogelijk maakt om kentekengegevens uit te wisselen ten behoeve van het innen van tolgelden.³⁴ Dit staat er echter niet aan in de weg dat de Minister van IenM (of een Privaat Incassokantoor namens de Minister van IenM) een Buitenlandse Instantie kan verzoeken persoonsgegevens van buitenlandse kentekenhouders te verstrekken ten behoeve van inning. De Minister van IenM heeft echter geen grond om dit af te dwingen. Dit zou in de toekomst mogelijk gemaakt kunnen worden door het afsluiten van internationale of bilaterale verdragen op dit punt.
- 5.27 De Buitenlandse Instanties vervullen in hun land een soortgelijke rol als RDW in Nederland vervult. De Buitenlandse Instantie is zelfstandig verantwoordelijk voor het bijhouden van een kentekenregister in haar eigen land. Aannemelijk is dat de bevoegdheden en verplichtingen in dit verband zijn vastgelegd in wet- en regelgeving van het desbetreffende land. Dit brengt mee dat wanneer de Minister van IenM of diens bewerker (zoals een Privaat Incassokantoor) een verzoek doen bij deze Buitenlandse Instantie, deze Buitenlandse Instantie zelfstandig zal moeten beoordelen of zij onder het op haar toepasselijke recht bevoegd is om persoonsgegevens aan een Privaat Incassokantoor te verstrekken.
- 5.28 Wanneer de Buitenlandse Instantie op grond van het recht van het betreffende land of (bilaterale) verdragen bevoegd is om gegevens van kentekenhouders te verstrekken, zal de Buitenlandse Instantie de gegevensverstrekking ook moeten toetsen aan de lokale wetgeving met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens. Zoals hiervoor uiteengezet, is de Wbp van toepassing op verwerkingen in het kader van een vestiging van een verantwoordelijke in Nederland. De Buitenlandse Instantie is gevestigd buiten Nederland, waardoor de Wbp op verwerkingen door deze instantie niet van toepassing is.
- 5.29 De privacywetgeving kan binnen de EU per lidstaat verschillen. De basis van de privacywetten in de verschillende EU-lidstaten is te vinden in de EU Privacy Richtlijn 95/46,³⁵ waardoor de regelgeving in grote mate geharmoniseerd is en er derhalve grote gelijkenissen zijn. Desalniettemin moet de uitwisseling lokaal worden getoetst aan de specifieke wetgeving, nu de richtlijn lokaal niet steeds op dezelfde wijze geïmplementeerd is. Wanneer de AVGB van kracht is (25 mei 2018), zal er een

³⁴ Deze mogelijkheid bestaat al wel voor het uitwisselen van gegevens ten aanzien van boetes voor bepaalde verkeersovertredingen op grond van de Cross Border Enforcement Richtlijn (2015/413/EU). Kamerstukken 34 189, Vergaderjaar 2014-2015, nr. 3, p. 27.

³⁵ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

grotere mate van harmonisatie zijn, omdat de AVGB rechtstreeks van toepassing zal zijn.

- 5.30 Wanneer de Minister van IenM (of diens bewerkers) de persoonsgegevens verkrijgt (verkrijgen), zal dit als verwerkingshandeling zijn aan te merken waarvoor de Minister van IenM als de verantwoordelijke is aan te merken.

Het verwerken van persoonsgegevens door private partijen: Private Incassokantoren

- 5.31 Wij begrijpen dat de Minister van IenM voornemens is een Privaat Incassokantoor in te schakelen in gevallen waarbij RDW en CJIB niet of moeilijk persoonsgegevens kunnen verkrijgen van een Buitenlandse Instantie. Een Privaat Incassokantoor kan namens de Minister van IenM de volgende handelingen kan verrichten:

5.31.1 Ontvangen van kenteken- en passagegegevens van buitenlandse kentekenhouders (die geen 'match' hebben opgeleverd met de database waartoe RDW toegang heeft);

5.31.2 Opvragen kentekengegevens inclusief NAW-gegevens bij Buitenlandse Instantie; en

5.31.3 Versturen van een bestuurlijke boete en de daarop volgende eerste en tweede aanmaning.

- 5.32 Zoals eerder opgemerkt, begrijpen wij de wetgever zo dat een Privaat Incassokantoor zijn werkzaamheden uitsluitend in opdracht van de Minister van IenM zal uitvoeren en onder diens verantwoordelijkheid. De Minister van IenM bepaalt daarbij de reikwijdte van de opdracht en moet vooraf de aanpak van het Private Incassokantoor goedkeuren. Het Private Incassokantoor heeft zelf geen beoordelingsruimte ten aanzien van de wijze van verwerken van de persoonsgegevens.

- 5.33 De Minister van IenM moet, zoals opgemerkt, met een Privaat Incassokantoor een bewerkersovereenkomst aangaan. Deze bewerkersovereenkomst dient te voldoen aan de Richtsnoeren beveiliging persoonsgegevens van de Autoriteit Persoonsgegevens uit 2013³⁶, of na 25 mei 2018 aan de eisen die de AVGB daaraan stelt.

- 5.34 De Minister van IenM zou met een Privaat Incassokantoor duidelijke afspraken moeten maken over het proces gericht op de inning van boetes namens de Minister van IenM. Deze afspraken zouden bijvoorbeeld kunnen voortvloeien uit een aanbesteding en vervolgens moeten worden vastgelegd in een overeenkomst. Daarbij zou in ieder geval aandacht moeten worden besteed aan de omstandigheid dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn. Het gaat immers om

³⁶ Mogelijk gelden nog aanvullende vereisten voor het overdragen van dergelijke verplichtingen (zoals een schriftelijk mandaat) of voor de uitvoering daarvan (zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur). Wij hebben ons beperkt tot de vereisten uit de Wbp.

‘andere handelingen van een bestuursorgaan dan besluiten’ in de zin van artikel 1:3, lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht die worden verricht namens de Minister.

5.35 Verder is van belang dat onderkend wordt dat de inzet van Private Incassokantoren om bestuurlijke boetes in het buitenland te kunnen innen met name toegevoegde waarde zal kunnen hebben in de fase waarin een bestuurlijke boete wordt opgelegd en naar aanleiding daarvan schriftelijke aanmaningen worden verzonden. Aan de verzending van aanmaningen kleven naar Nederlands recht geen specifieke juridische beperkingen. Sorteren de bestuurlijke boete en de daarop volgende aanmaningen geen effect, dan kan de Minister van IenM een dwangbevel uitvaardigen. Een dwangbevel levert een executoriale titel op die met toepassing van de voorschriften van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kan worden tenuitvoergelegd. In deze fase is de toegevoegde waarde van Private Incassokantoren beperkt, omdat zij zich geconfronteerd zien met de beperking dat het dwangbevel c.q. de executoriale titel slechts territoriale werking heeft en dus niet zonder meer tegen buitenlandse kentekenhouders kan worden ingeroepen (een beperking waar andere partijen die een dwangbevel in het buitenland ten uitvoer willen leggen overigens ook mee te maken zouden krijgen). Dit betekent dat van geval tot geval zal moeten worden bezien of tenuitvoerlegging in het buitenland toch nog mogelijk is. Daartoe is nodig dat sprake is van een verdrag tussen Nederland en het land waar de buitenlandse kentekenhouders staat ingeschreven, dat de mogelijkheid biedt om dwangbevelen ter plaatse te effectueren. Deze omstandigheid laat onverlet dat de Awb voorschrijft dat een aanmaning vermeldt dat deze bij niet tijdige betaling kan worden afgedwongen door op kosten van de schuldenaar uit te voeren invorderingsmaatregelen.³⁷ Omdat echter niet vaststaat dat die maatregelen in het buitenland kunnen worden geëffectueerd, zou ervoor kunnen worden gekozen een tekst toe te voegen die stelt: “voor zover dergelijke maatregelen onder het toepasselijke recht kunnen worden geëffectueerd”.

6 Vragen

Vraag 1

A) Welke juridische status hebben deze NAW-gegevens?

B) Op welke manier, waar en met welke basis verkrijgen de kantoren NAW-gegevens in het buitenland om aanmaningen en boetes toe te sturen?

C) Is dit een legale route?

³⁷ Artikel 4:112, derde lid Awb.

- 6.1 Wij begrijpen dat deze vraag ziet op het verkrijgen van persoonsgegevens door een Privaat Incassokantoor van de Buitenlandse Instantie.
- 6.2 NAW-gegevens en ook kentekengegevens zijn persoonsgegevens in de zin van de Wbp, ook als het buitenlandse kentekenhouders betreft. Wanneer deze persoonsgegevens worden verwerkt in het kader van de activiteiten van een vestiging van de verantwoordelijke in Nederland, is hierop de Wbp van toepassing.
- 6.3 Bij de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de Buitenlandse Instantie en een Privaat Incassokantoor is de Minister van IenM de verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de Wbp. De Minister van IenM vraagt de persoonsgegevens op en ontvangt deze. De Minister van IenM is verantwoordelijk voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de Wet tijdelijke tolheffing. De Minister van IenM kan voor de feitelijke verwerking een Privaat Incassokantoor inschakelen. In dat geval treedt het Private Incassokantoor op als bewerker namens de Minister van IenM. Dit brengt mee dat het Private Incassokantoor de persoonsgegevens uitsluitend mag verwerken in opdracht van de Minister van IenM en dat tussen de Minister van IenM en het Private Incassokantoor een bewerkersovereenkomst moet zijn afgesloten.
- 6.4 De Buitenlandse Instantie heeft geen vestiging in Nederland en valt daarmee buiten het bestek van de Wbp. De Buitenlandse Instantie houdt het kentekenregister bij voor het desbetreffende land. De Buitenlandse Instantie is daarbij gehouden aan de lokale relevante wet- en regelgeving, waaronder begrepen de regelgeving ter zake van het verwerken van persoonsgegevens.
- 6.5 Het doeleinde van de Minister van IenM voor de verwerking van persoonsgegevens is geformuleerd in de Memorie van Toelichting bij de Wet tijdelijke tolheffing. Het betreft het efficiënt innen van tolgelden ten behoeve van het bekostigen van de infrastructuur van de Toltrajecten en het invorderen van daarmee samenhangende bestuurlijke boetes. De grondslag kan gevonden worden in het uitvoeren van een publiekrechtelijke taak (of een gerechtvaardigd belang). Daarnaast moet worden voldaan aan alle overige verplichtingen uit de Wbp. Wanneer de Minister van IenM voldoet aan voornoemde verplichtingen, is dit een legale route.
- 6.6 Of de Minister van IenM de persoonsgegevens daadwerkelijk verkrijgt, zal afhangen van de wet- en regelgeving in het land van de Buitenlandse Instantie en de beoordeling die die Buitenlandse Instantie maakt. De Minister van IenM heeft geen middelen om het verstrekken van persoonsgegevens van buitenlandse kentekenhouders af te dwingen. Wij begrijpen dat de regering thans de mogelijkheden om kentekengegevens internationaal uit te wisselen ten behoeve van de tolheffing nader onderzoekt. Voor zover niet tijdig een algemene Europese regeling van kracht zal zijn, zal de regering zich inspannen om tot bilaterale afspraken te komen met (buur)landen.³⁸ In de

³⁸ Kamerstukken 34 189, Vergaderjaar 2014-2015, nr. 3, p. 27

Rapportage is in dit kader een eerste inventarisatie gemaakt van Buitenlandse Instanties die aangegeven persoonsgegevens te kunnen verstrekken.

- 6.7 Om te onderzoeken of een Buitenlandse Instantie persoonsgegevens kan verstrekken aan de Minister van IenM en/of een Privaat Incassokantoor hebben wij van het IenM de opdracht gekregen om de relevante Buitenlandse Instanties te vragen of zij persoonsgegevens verstrekken en wat de juridische basis hiervoor is. Het Ministerie van IenM heeft ervoor gekozen om geen opdracht gegeven voor verder onderzoek door lokale advocaten of (privacy) toezichthouders. De uitwerking van dit onderzoek zijn meegenomen in het lichaam van de Rapportage.

Vraag 2

Past de aanpak binnen de kaders van de wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 en richtlijnen van de Staat en de Europese Unie ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens?

- 6.8 Ja. De Wet tijdelijke tolheffing geeft handvatten om te bepalen wat de doeleinden en de grondslag zijn. De Wet tijdelijke tolheffing bevat geen bepalingen ten aanzien van het inzetten van een Privaat Incassokantoor, maar staat hieraan ook niet in de weg. Verder ontbreekt thans een juridische basis om de verstrekking van kentekengegevens af te dwingen bij een Buitenlandse Instantie of om in het buitenland rechtsmaatregelen te treffen. In het kader van de met de Private Incassokantoren te maken afspraken is van belang dat wordt vastgelegd dat de Private Incassokantoren bij het uitvoeren van hun werkzaamheden op legitieme wijze persoonsgegevens verkrijgen en daarbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. Voorts raden wij aan erop toe te zien dat de Private Incassokantoren deze afspraken nakomen, bijvoorbeeld door het uitvoeren van een periodieke audit.

Vraag 3

Moet ook een aanmaning (artikel 8 van de Wet tijdelijke tolheffing) worden verstuurd, als van deze kantoren gebruik wordt gemaakt (in andere woorden, is er juridisch sprake van toegang tot NAW-gegevens bij inzet van deze partijen)?

- 6.9 Indien de Minister van IenM bekend is met de woon- en verblijfplaats van de verschuldigde van het toltarief, schrijft artikel 8, lid 1 van de Wet tijdelijke tolheffing voor dat een aanmaning wordt gezonden. Deze verplichting geldt evenzeer voor een Privaat Incassokantoor, omdat de voor een bestuursorgaan geldende regels niet

veranderen op het moment dat een incassokantoor wordt ingeschakeld. Het bestuursorgaan blijft zelf verantwoordelijk voor de invordering en zal het incassobureau zo nodig moeten instrueren om zich aan de voor bestuursorganen geldende regels te houden.³⁹

- 6.10 Met andere woorden: indien bekendheid van de woon- of verblijfplaats van een buitenlandse kentekenhouders ontstaat vanwege de inzet van een Privaat Incassokantoor, zal kunnen (en moeten) worden voldaan aan het vereiste als bedoeld in artikel 8, lid 1 dat een aanmaning wordt gezonden aan de verschuldigde van het toltarief wiens woon- en verblijfplaats bekend is.
- 6.11 Wanneer een Privaat Incassokantoor namens de Minister van IenM een aanmaning als bedoeld in artikel 8, lid 1 van de Wet tijdelijke tolheffing stuurt naar een buitenlandse kentekenhouders, is het noodzakelijk dat een Privaat Incassokantoor het kenteken verwerkt en daarbij ook toegang krijgt tot de NAW-gegevens van deze kentekenhouders. Om deze te verkrijgen moet een Privaat Incassokantoor namens de Minister van IenM een aanvraag doen bij een Buitenlandse Instantie.

Vraag 4

Op basis van bovenstaande: is het inzetten van dergelijke kantoren om een aanmaning / boete te verzenden aan kentekenhouders waarvan de NAW-gegevens onbekend zijn door de Staat der Nederlanden juridisch mogelijk dan wel wenselijk.

- 6.12 Dit is juridisch mogelijk. Waar de Minister van IenM bevoegd is om persoonsgegevens te verwerken, kan hij hiervoor ook een bewerker (in dit geval een Privaat Incassokantoor) inschakelen om dit namens hem te doen. Met dit Private Incassokantoor moet de Minister van IenM in ieder geval een bewerkersovereenkomst aangaan. Even als de Minister van IenM ligt het niet voor de hand dat een Privaat Incassokantoor zonder meer dwangmaatregelen of ander juridisch nadeel aankondigt.

Vraag 5

Wat is de wettelijke basis waarop buitenlandse bevoegde Buitenlandse Instanties bevoegd zijn om persoonsgegevens in het kader van tolheffing te verstrekken aan een Nederlands bestuursorgaan?

³⁹ Vgl. Eerste Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 702 C, p. 17.



- 6.13 Buitenlandse Instanties kunnen persoonsgegevens verstrekken voor zover dit is toegestaan onder hun lokale recht. Dit verschilt van land tot land. Wij hebben de relevante Buitenlandse Instanties benaderd en hen gevraagd of en zo ja op welke basis zij persoonsgegevens kunnen verstrekken voor het innen van tol.
- 6.14 Om te onderzoeken of persoonsgegevens worden verstrekt door Buitenlandse Instanties heeft IenM ervoor gekozen dit te laten verlopen door het sturen van vragenlijsten aan de betreffende Buitenlandse Instanties. Gezien de scope van de Rapportage, het budget en de timing is ervoor gekozen om geen diepgaander juridisch onderzoek te doen bijvoorbeeld door het inschakelen van lokale advocaten of (privacy) toezichthouders.

E Vragenlijst

Final 16th of March 2016

The exchange of personal data between vehicle registries

Introduction

The Dutch government is planning to collect toll on two roads in the Netherlands⁴⁰. The Ministry of Infrastructure and the Environment (I&E) will be authorized to collect toll on these roads. I&E has consulted KPMG (the Netherlands) and law firm Van Doorne N.V. (in Amsterdam, the Netherlands) on this topic. In this respect we would like to ask you various specific questions about the provision and/or exchange of personal data from registered vehicle owners listed in your register for the purpose of collecting toll. Below, we will explain the background and purpose of this questionnaire.

Background

A free-flow system with Automatic Number Plate Recognition (ANPR) will be used for the collection of toll. Road users do not have to stop in order to pay toll. Payment takes place either in advance or afterwards (within a certain time period). Passing vehicles will be registered and it will be checked whether toll payment has been made fully and in a timely manner. When it appears that the toll has not been duly paid, a reminder will be sent to the address of the registered vehicle owner.

The relevant personal data of Dutch registered vehicle owners will be provided by RDW (the Netherlands Vehicle Authority). In order to ensure toll payments relating to foreign vehicles that are not registered with RDW, I&E would like to receive personal data from (inter alia) your national vehicle registry. This will enable I&E to send payment reminders to registered vehicle owners within your register when toll has not been duly paid (or have such reminder sent by a third party).

Purpose

This Questionnaire forms part of a broader research in relation to collecting tolls by I&E in the Netherlands on certain roads. The purpose of this Questionnaire is to assess how payment reminders can be sent to vehicle owners who are not registered in the Netherlands and who have made use of the toll roads without a duly payment of toll.

In order to send payment reminders, I&E would like to know whether and when it is allowed to receive personal data of registered vehicle owners from your vehicle register for the purpose of collecting toll in the Netherlands. More in particular, I&E wishes to be informed of the provision

⁴⁰ See also Commission Opinion concerning the introduction of a new road tolling arrangement in the NETHERLANDS, 8-2-2016 for more information. COMMISSION OPINION, C(2016) 663 final of 8.2.2016.

of personal data from your local vehicle register to a third party acting on behalf of I&E, which could be RDW or a private collection agency.

The results of this research will be included in a report of KPMG in cooperation with the law firm Van Doorne N.V. The report will be used to inform the Dutch parliament about how the toll system can be implemented. We will not publish your personal information in our final report.

Questionnaire

We kindly invite you to provide your feedback to this Questionnaire. We expect that this would take you approximately 20 to 30 minutes. The questions serve to examine the possibilities to obtain personal data (like name, address, city, vehicle information) of registered vehicle owners listed in your vehicle register for the purpose of collecting toll on behalf of a foreign authority (in this case I&E, the Dutch competent authority for levying tolls in the Netherlands).

In the questionnaire we will distinguish between the provision of personal data to (Situation A) other vehicle registries within Europe (in this case RDW), and (Situation B) a private collection agency. In both situations these organisations act on behalf of the competent authority, in this case I&E. Situation A concerns the collection of the personal data solely by public bodies, also the enforcement is carried out by a public body.⁴¹ Finally, we would kindly ask whether you receive personal data from other jurisdictions for the purpose of collecting toll in your jurisdiction.

Definitions

In the questionnaire, the capitalized words have the following meanings:

- a) **I&E**: the Dutch Ministry of Infrastructure and the Environment of which the Minister is the competent authority for levying toll on (to be) appointed roads;
- b) **Personal data**: personal data as defined in your local legislation with respect to the processing of personal data. In the context of this questionnaire this definition specifically refers to personal data of Registered vehicle owners;
- c) **Private collection agency**: private collecting agencies that can be involved by a competent authority (in this case I&E) to collect toll on its behalf. Private collection agencies are for example ParkTrade (located in Stockholm, Sweden); EPC plc (located in London, UK) and NiviCredit (located in Firenze, Italy).
- d) **Registered vehicle owner**: a registered holder of the vehicle registration certificate and/or the license plate of which the personal data is included in a local Vehicle register who has not (timely) paid the mandatory full amount of toll;
- e) **Vehicle register**: official vehicle register of vehicle registration certificates and/or license plates of vehicles subject to mandatory registration;

⁴¹ I&E prefers to use a digital exchange of personal data between the official National Contactpoints (situation (a)). In the Netherlands this is RDW, the national Vehicle registry. Where it is not possible to exchange the personal data via the National Contactpoints, then I&E may involve a private collection agency.

- f) Vehicle registry: a registration authority which is among other things competent to register vehicle registration certificates and/or the license plates of Registered vehicle owners in a Vehicle register.

QUESTIONNAIRE FOR NATIONAL VEHICLE REGISTRIES

Your contact information

This questionnaire was completed by an authorized representative of:

Country:

Organisation:

Name:

Function:

E-mail address:

Phone number:

Date:

Part 1: Request of Personal data from a local Vehicle registry

1 A. Requests from a foreign Vehicle registry (including RDW from the Netherlands)

1. Are you as a national Vehicle registry allowed to provide Personal data requested by a foreign Vehicle registry for the purpose of collecting toll in the absence of a bilateral or multilateral treaty?

Yes. Please specify your answer and continue with question 2.

Please specify on which legal grounds you may or must provide Personal data. Make a distinction between an obligation and/or competence to provide Personal data.

No. Please specify your answer and continue with question 7.

Please specify the reason(s) why you are not allowed to provide Personal data.

2. Do you currently provide Personal data to foreign Vehicle registries for the purpose of collecting toll?

Yes

Please indicate which Personal data you provide.

Name

Address

City

E-mail address

Phone number

Vehicle information

Bank details

Information regarding previous delayed payments

Other, namely.....

No

3. Please describe in what manner you do provide or may provide Personal data:

4. Are there any conditions to be met for provision of Personal data to foreign Vehicle registries for the purpose of collecting toll?

Yes

Please specify the conditions under which Personal data is (or can be) provided. Consider for example reciprocity or certain formal or material requirements.

No

5. Do you charge any fees when you provide Personal data to a foreign Vehicle registry?

Yes

Please specify the fee and the unit that is used to calculate this fee.

No

6. Are you willing to use the current mechanism (e.g. EUCARIS⁴²) for the exchange of Personal data with RDW in order to include the automatic exchange of Personal data for the purpose of collecting toll?

Yes

If any adjustments are needed or additional requirements must be met, please specify:

No

Please specify why, what are possible obstacles?

(Please also answer question 7 and further when your answer on question 1 is 'no')

7. Do you expect a change in the (near) future in specific laws and regulations with respect to the provision of Personal data to a foreign Vehicle registry for the purpose of collecting toll?

Yes

Please specify which laws and regulations may change according to you, and when do you expect them to change.

No

⁴² EUCARIS is the European CAR and driving license Information System. EUCARIS is an information exchange system that provides an infrastructure and software to countries to share, among others, their car and driving license registration information helping to fight car theft and registration fraud (for example the Directive 2011/82/EU, now 2015/413/EU (CBE-directive)).

1 B. Requests from Private collection agencies.

- 1. Do different rules apply with respect to the provision of Personal data to Private collection agencies compared to the provision of Personal data to a foreign Vehicle registry?**

Yes

Please specify the major differences, for example with respect to the conditions imposed on the provision of Personal data and the fees that may apply.

No

- 2. Do you currently provide Personal data to Private collection agencies for the purpose of collecting toll?**

Yes

Please indicate which Personal data you provide

Name

Address

City

E-mail address

Phone number

- Vehicle information
- Bank details
- Information regarding previous delayed payments
- Other, namely.....

No

3. Do you expect a change in the (near) future in specific local laws and regulations with respect to the provision of Personal data to Private collection agencies for the purpose of collecting toll?

Yes

Please specify which laws and regulations may change according to you, and when do you expect them to change.

No

Part 2: Receiving of Personal data by your national Vehicle registry

- 1. Do you currently receive Personal data from the Vehicle register of foreign Vehicle registries for the purpose of collecting toll?**

Yes

Please specify how (directly automated via a Vehicle registry or for example via a Private collection agency) and from which European countries you receive Personal data for the purpose of collecting toll.

No

Part 3: Final remarks

1. Do you have any additional remarks?

Thank you!

kpmg.nl

© 2016 KPMG Advisory N.V., ingeschreven bij het handelsregister in Nederland onder nummer 33263682, is lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Cooperative ("KPMG International"), een Zwitserse entiteit. Alle rechten voorbehouden. Gedrukt in Nederland.
De naam KPMG, logo en 'cutting through complexity' zijn geregistreerde merken van KPMG International Cooperative.