

IMPACT INVOERING GEPERSONALISEERD KENTEKEN VERKENNEND ONDERZOEK

KLANT

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Directie Wegen en Verkeersveiligheid

**KENMERK
AUTEUR(S)
DATUM
VERSIE**

4092
Michiel Blom, Wijnand van Plaggenhoef en Wessel Blom
12 december 2024
1.2

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Centrale onderzoeksvraag en doelstelling	4
1.3	Aanpak	5
1.4	Leeswijzer	6
2	Kentekenregistratiesystematieken	7
2.1	Algemeen	7
2.2	Nederland: volledig voertuiggebonden kenteken	9
2.3	België: volledig persoonsgebonden kenteken	11
2.4	Verenigd Koninkrijk: schaduwkenteken	13
2.5	Duitsland: deels zelfgekozen voertuiggebonden kenteken	15
3	Drie invoeringsvarianten	17
3.1	Variant 1: Zelfgekozen voertuiggebonden kenteken	17
3.2	Variant 2: Schaduwkenteken	17
3.3	Variant 3: Volledig persoonsgebonden kenteken	18
3.4	Subvarianten: variërend aantal tekens	18
4	Stakeholders	19
4.1	Publieke organisaties	19
4.2	Private organisaties	20
5	Impact voor stakeholders	22
5.1	Inleiding	22
5.2	Implementatie- en exploitatiekosten	22
5.3	Niet-kwantificeerbare effecten	32
6	Inschatting mogelijke baten	34
6.1	Extrapolatie vanuit België en het Verenigd Koninkrijk	34
6.2	ANWB	41
6.3	Financieringssysteem	41
7	Conclusies	43
7.1	Huidige voertuiggebonden kentekensystematiek compliceert invoering van een gepersonaliseerd kenteken	43
7.2	Mogelijke opbrengsten gepersonaliseerd kenteken staan niet in verhouding tot de invoeringskosten	44
7.3	Mogelijke opbrengsten gepersonaliseerd kenteken zijn niet makkelijk terug te sluiten naar automobilist	45
7.4	Maatschappelijk draagvlak voor invoering gepersonaliseerd kenteken is beperkt	46
7.5	Invoering compliceert identificatie van voertuig(eigenar)en en tegengaan van fraude	46
7.6	Tot slot	47

A.	Bevraagde stakeholders	48
B.	Motie lid Heutink c.s.	49



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Begin 2024 is in de Tweede Kamer een motie aangenomen over het onderzoeken van de mogelijke invoering van gepersonaliseerde kentekens in Nederland¹. Deze mogelijkheid bestaat al in een aantal omringende landen, zoals België en het Verenigd Koninkrijk. De motie verzoekt de regering “te onderzoeken of een gepersonaliseerd kenteken ingevoerd kan worden” en daarbij “niet alleen te kijken naar een gepersonaliseerd kenteken dat gekoppeld is aan een persoon maar ook aan een voertuig”. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft naar aanleiding hiervan advies- en onderzoeksbureau Significant Synergy gevraagd de impact van verschillende varianten voor de invoering van een gepersonaliseerd kenteken te onderzoeken.

Significant Synergy heeft het onderzoek uitgevoerd in nauwe afstemming met IenW en RDW, een tariefgefinancierd zelfstandig bestuursorgaan dat taken uitvoert onder verantwoordelijkheid van IenW. RDW is een van de belangrijkste schakels binnen de kentekensystematiek in Nederland. Omdat de RDW als beheerder van het kentekenregister de voertuigregistratie uitvoert in Nederland, heeft IenW de RDW verzocht de impact in beeld te brengen. De resultaten hiervan hebben we verwerkt in onze rapportage. Daarnaast hebben we de impact, kosten en opbrengsten voor een aantal andere belangrijke stakeholders in kaart gebracht.

Als start van het onderzoek hebben we in kaart gebracht hoe het huidige kentekensysteem werkt. Deze informatie is nodig om de impact van de eventuele invoering van een gepersonaliseerd kenteken te kunnen bepalen. Ofwel: als de huidige systematiek voor de uitgifte van kentekens aangepast zou worden, wat zou dan de impact zijn? In dit hoofdstuk gaan wij in de op doelstelling en onderzoeksvragen, en bespreken wij onze aanpak op hoofdlijnen. We sluiten af met een leeswijzer voor het rapport.

1.2 Centrale onderzoeksvraag en doelstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt:

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

Het doel van het onderzoek is de beantwoording van deze onderzoeksvraag. Deze doelstelling valt uiteen in vier subdoelstellingen:

- a. Het in kaart brengen en beschrijven van de verschillende varianten voor een gepersonaliseerd kenteken in Nederland.
- b. Het uitvoeren van een stakeholderanalyse van partijen op wie de invoering van een gepersonaliseerd kenteken impact heeft.
- c. Het uitwerken van de impact bij invoering van deze varianten voor de belangrijkste stakeholders.
- d. In verlengde van c: het in kaart brengen van de (incidentele en structurele) kosten en (financiële en maatschappelijke) opbrengsten per variant.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2023, 36 410 XII, nr. 29; zie tevens bijlage B

1.3 Aanpak

1.3.1 Deskresearch

We hebben deskresearch uitgevoerd op onderzoeken en documenten uit binnen- en buitenland gericht op de registratie van kentekens. Een belangrijk aandeel in de deskresearch was de bestudering van de websites van de equivalenten van RDW in het buitenland, zoals de Driver & Vehicle Licensing Agency (DVLA) in het Verenigd Koninkrijk², de Federale Overheidsdienst voor Mobiliteit en vervoer (FOD)³ in België en het Kraftfahrt-Bundesamt (KBA)⁴ en het Strassenverkehrsamt (STVA)⁵ in Duitsland. Op basis van deze deskresearch hebben we drie mogelijke invoeringsvarianten geïdentificeerd en beschreven (zie hoofdstuk 3). Deze varianten hebben wij ook met RDW afgestemd.

1.3.2 Verkennende interviews

We hebben vervolgens verkennende interviews met stakeholders gehouden om een eerste beeld te krijgen van de impact van de invoering van een gepersonaliseerd kenteken. In bijlage A hebben we een lijst met geïnterviewde stakeholders opgenomen. De belangrijkste onderwerpen waren de drie varianten met daarbij de vraag of de stakeholders deze herkennen, of zij andere varianten voor zich zien, en wat de belangrijkste voor- en nadelen en consequenties van elk van de varianten zijn voor betreffende organisaties en hun achterban.

1.3.3 Diepte-interviews ten behoeve van de kosten

Naar aanleiding van de verkennende interviews hebben we de varianten gedetailleerder beschreven. We hebben vervolgens verdiepende interviews gehouden met een aantal stakeholders (zie bijlage A). Deels waren dit nieuwe stakeholders; deels overlappend met die voor de verkennende interviews. Als eerste hebben we in deze gesprekken gericht op de kosten voor de bedrijfsvoeringsaspecten. Als uitgangspunt hebben we hiervoor het zogeheten SCOPAFIJFTH-model gebruikt⁶. Dit model brengt op alle bedrijfsvoeringsprocessen de consequenties in kaart. Vanuit de interviews bleek echter dat de kosten vooral samenhangen met de inzet en aanpassing van personeel en systemen. We hebben daarom besloten om de kosten op de volgende manier uit te vragen:

- a. **Kosten met betrekking tot systemen** zijn de kosten gepaard met de implementatie of exploitatie van nieuwe of aanvullende systemen, toegang en bescherming van gegevens, processen van gegevensverwerking, gegevensopslag en aansluiting op systemen bij andere partijen.
- b. **Personeelskosten** zijn de kosten gepaard met de werving van meer of minder personeel, veranderende rollen en functies van het personeel en training van personeel omdat zij een andere werkwijze moeten hanteren.
- c. **Overige kosten** zijn kosten die niet geschaard kunnen worden onder systeem- of personeelskosten. Gedacht kan worden aan juridische kosten of kosten rondom communicatie.

² <https://www.gov.uk/government/organisations/driver-and-vehicle-licensing-agency>

³ <https://mobilit.belgium.be/nl>

⁴ <https://www.kba.de/>

⁵ Het STVA is geen overheidsorganisatie maar een commercieel, niet-gouvernementeel informatieportaal voor alle registratie- en rijbewijskantoren. Meer informatie is te vinden op www.stva.de.

⁶ Dit model brengt op alle bedrijfsvoeringsprocessen de consequenties in kaart: Security en Privacy, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratie, Financiën, Informatievoorziening & ICT, Juridische zaken, Financiën, Techniek Huisvesting. SCOPAFIJFTH is een acroniem van de genoemde bedrijfsvoeringsprocessen. Op de tem SCOPAFIJFT bestaan ook varianties in de literatuur zoals PIOFACH of COPAFIJTH. Het model is niet vastomlijnd, het geeft een kapstok aan om de bedrijfsvoeringsprocessen te evalueren.

-
- d. **Totale kosten** zijn de cumulatieve kosten van de onder a, b en c genoemde kosten. We hebben dit gedaan omdat het onderscheid tussen de kostensoorten in veel gevallen lastig te maken was en zo dubbeltellingen en te voorkomen.

We hebben verder de bovengenoemde kostensoorten in de uitvraag onderscheid gemaakt tussen:

- a. **Implementatiekosten** zijn kosten die gepaard gaan met het opzetten en invoeren van een nieuw kentekenregistratiesysteem. Deze kosten zijn eenmalig.
- b. **Exploitatiekosten** – ook wel operationele kosten – zijn de kosten die gemaakt worden om het nieuwe kentekenregistratiesysteem draaiende te houden na implementatie. Deze kosten zijn doorlopend en terugkerend.

Tijdens de verkennende interviews bleek dat een gedetailleerde kosteninschatting niet mogelijk was gezien de aard en de omvang van het onderzoek. We hebben daarom in de diepte-interviews de experts gevraagd een kostenindicatie te geven die passend is in de onderstaande financiële grootteklassen:

- a. S: € 0-10.000
- b. M: € 10.000 – 100.000
- c. L: € 100.000 – 1.000.000
- d. XL: € 1.000.000 – 10.000.000
- e. XXL: € 10.000.000 – 100.000.000

Indien van toepassing berekenen we ook de totale kosten van een gehele stakeholdergroep wanneer het een aantal organisaties betreft waarop de geïdentificeerde kosteninschatting betrekking hebben (de 'p' x de 'q'). Vervolgens hebben we ook niet-kwantificeerbare effecten in kaart gebracht. Dit zijn neveneffecten die duiding geven aan de resultaten maar niet uit de drukken zijn in de termen van geld zoals: identificatie en herkenbaarheid, fraude en handhaving en security en privacy.

Naast de diepte-interviews met Nederlandse stakeholders hebben we ook gesproken met een vertegenwoordiger van de DVLA uit het Verenigd Koninkrijk en een vertegenwoordiger van de FOB uit België. Het doel van deze gesprekken was om te achterhalen op welke wijze in deze landen het gepersonaliseerde kenteken is geïmplementeerd, wat de voor- en nadelen zijn van een gepersonaliseerd kenteken en welke randvoorwaarden belangrijk zijn bij een succesvolle implementatie van een gepersonaliseerd kenteken.

1.3.4 Analyse en synthese

Parallel aan de genoemde onderzoeksactiviteiten heeft RDW de impact voor de eigen organisatie in kaart gebracht. We hebben in de eindfase van het onderzoek alle inzichten samengebracht en daarmee de onderzoeksvragen beantwoord. We hebben deze inzichten in het voorliggende rapport beschreven.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk bespreken we de kentekenregistratiesystematiek in Nederland en de ons omringende landen: België, Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Het derde hoofdstuk beschrijft de drie geïdentificeerde varianten. Hoofdstuk 4 benoemt de belangrijkste stakeholders en op welke wijze zij belanghebbend zijn bij de invoering van een gepersonaliseerd kenteken. In het vijfde hoofdstuk brengen we impact in beeld, zowel financiële als niet-kwantificeerbare effecten. De mogelijke baten van een gepersonaliseerd kenteken gebaseerd op de situatie in de buurlanden komen in hoofdstuk 6 aan de orde. Als laatste geven we in hoofdstuk 7 gestructureerd antwoord op de gestelde onderzoeksvragen.

2 Kentekenregistratiesystematieken

2.1 Algemeen

Het kenteken op een voertuig is de sleutel naar de persoon die verantwoordelijk is voor de voertuigverplichtingen van het voertuig (zoals belasting, handhaving en verzekering) en het voertuig zelf⁷. Het uitgeven van het kenteken kan volgens twee methodieken:

- a. Bij een **voertuiggebonden kenteken** is het kenteken gekoppeld aan het voertuig, niet aan de eigenaar of berijder ervan. Wanneer het voertuig wordt verkocht blijft het kenteken bij het voertuig. Voor elk voertuig wordt een uniek kenteken uitgegeven dat - op uitzonderingen na (bijvoorbeeld bij export) - gedurende de levensduur bij het voertuig blijft.
- b. Bij een **persoonsgebonden kenteken** is het kenteken niet gekoppeld aan een voertuig, maar aan een persoon. Het kenteken wordt specifiek aan een persoon toegewezen wanneer een eerste voertuig wordt aangeschaft. Het kenteken blijft eigendom van de persoon en niet van het voertuig. Wanneer een nieuwe auto wordt aangeschaft, kan deze persoon hetzelfde kenteken opnieuw gebruiken.

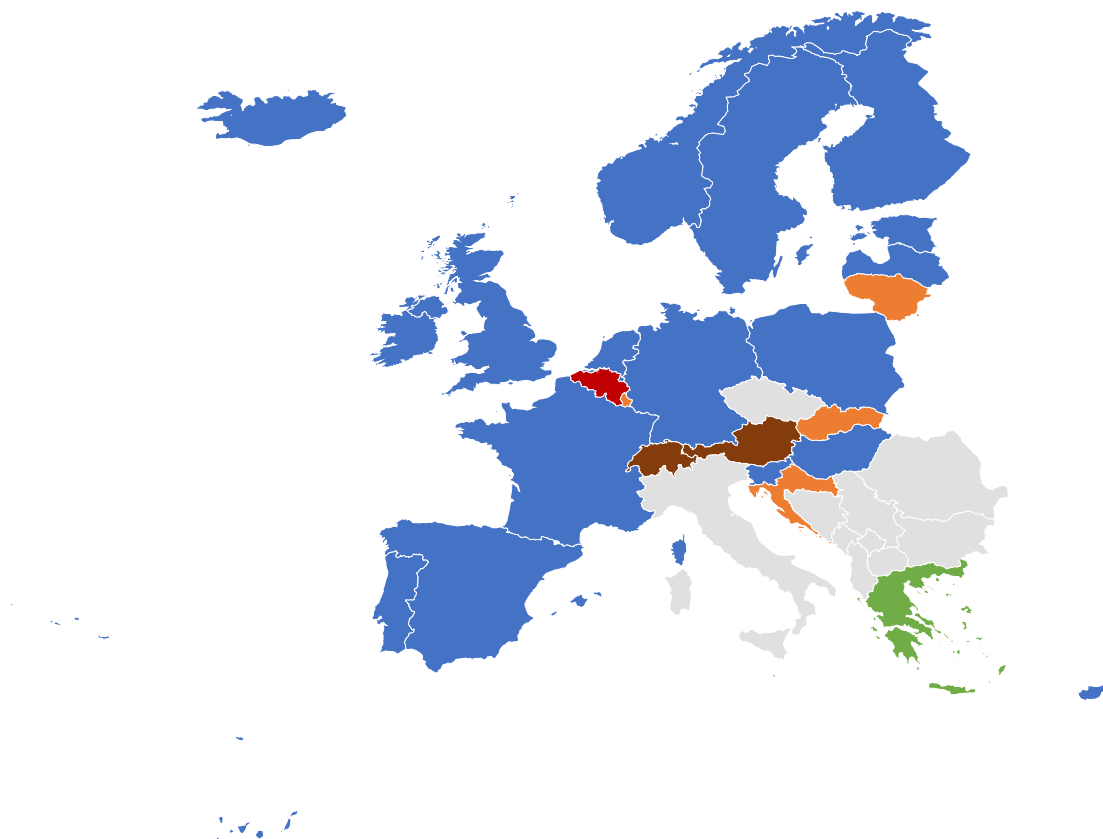
In sommige landen, zoals Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, zijn de kentekens gecombineerd met een regionale indeling. Van het kenteken is dan af te lezen in welke regio de eigenaar woont of waar de auto voor het eerst op naam gesteld is. De meeste landen in Europa hebben een voertuiggebonden kenteken. In figuur 1 hebben we weergegeven waarop de ketensystematiek voor de landen die lid zijn van EReg – the Association of European Vehicle and Driver Registration – gebaseerd is.

België is het enige land met een volledig persoonsgebonden registratiesysteem. Voertuigeigenaren kunnen hun kentekenplaten hun leven lang houden en van voertuig naar voertuig meenemen. Oostenrijk en Zwitserland combineren een persoonsgebonden kenteken met een regiogebaseerd systeem. Litouwen en Malta gebruiken een combinatie van een voertuiggebaseerd en een persoonsgebonden licentiesysteem, en Kroatië en Slowakije zijn de enige landen die een combinatie van alle drie de licentiesystemen gebruiken. In Griekenland bestaan de kentekens uit een combinatie van drie letters die zowel in het Griekse en het Latijnse alfabet gelijkvormig zijn⁸ (als hoofdletter) gevolgd door een tot vier nummers. Griekenland heeft als enige land binnen EReg een systeem dat gebaseerd is op de regio en niet op het voertuig of de persoon.

⁷ De inhoud van deze paragraaf is gebaseerd op informatie uit het verslag van de Association of European Vehicle and Driver Registration Authorities (EReg), 2022. The Vehicle and Driver Chain in Europe, <https://www.vehicle-chain.eu/>

⁸ Het Verdrag van Wenen inzake het wegverkeer verplicht namelijk het gebruik van Latijnse tekens op kentekenplaten. Griekenland onderschrijft dit verdrag.

Overzicht van landen met een voertuiggebonden kenteken (blauw), een persoonsgebonden kenteken (rood), een persoonsgebonden kenteken gekoppeld aan een regio (bruin) of een combinatie van systemen (oranje). Griekenland heeft een afwijkend systeem (groen). Niet-deelnemende landen in EReg zijn grijs.

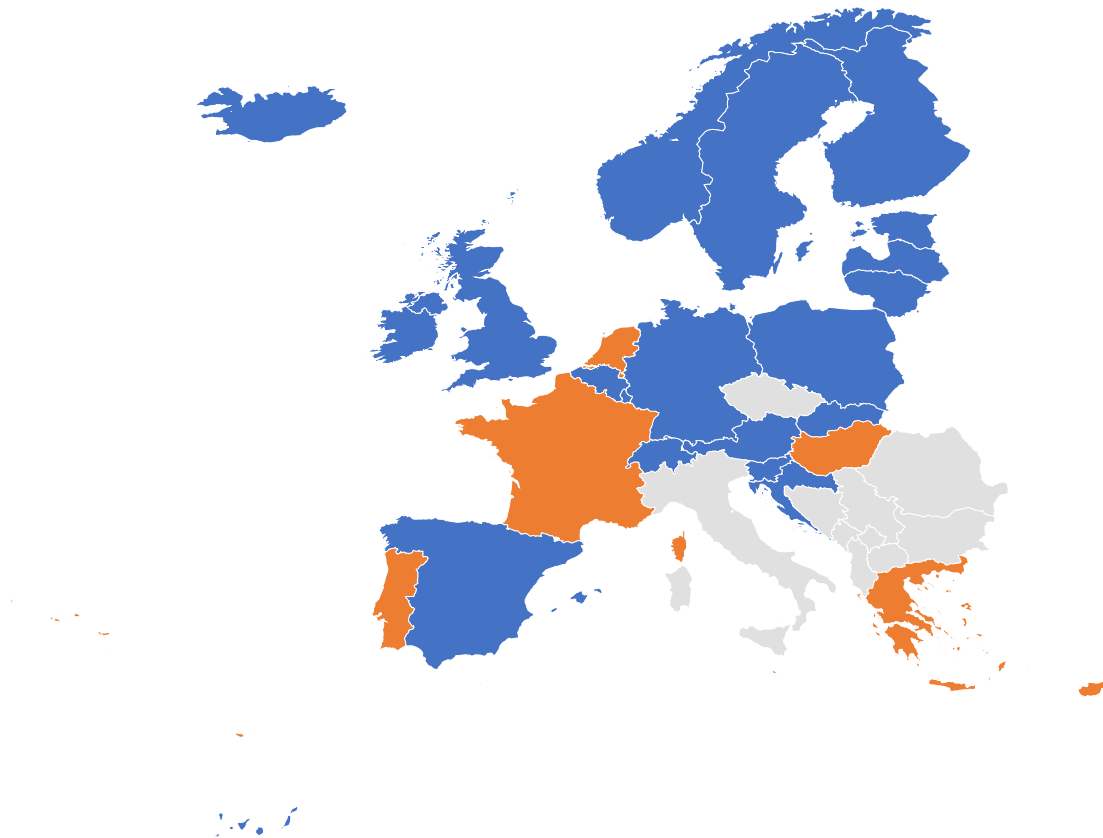


Figuur 1. Overzicht van voertuiggebonden en/of persoonsgebonden kentekenregistraties in Europese landen die lid zijn van de EReg

Een extra dimensie vormen de gepersonaliseerde kentekens. Een gepersonaliseerd kenteken kan zowel bij een persoonsgebonden als bij een voertuiggebonden kenteken worden toegepast. Een gepersonaliseerd kenteken stelt de eigenaar in staat het kenteken te personaliseren met een zelfgekozen combinatie aan kentekens. De mate waarin een kenteken gepersonaliseerd kan worden verschilt per land. In figuur 2 hebben we de landen in Europa (leden van EReg) weergegeven waar een (gedeeltelijke) personalisatie mogelijk is⁹.

⁹ Als er in het rapport van EReg, (genoemd in de voetnoot hierboven) geen prijs voor een gepersonaliseerd kenteken is opgenomen, zijn we ervanuit gegaan dat een gepersonaliseerd kenteken niet mogelijk is, tenzij anders aangeven in de begeleidende tekst in het rapport.

Overzicht van een aantal Europese waar personalisatie van het kenteken mogelijk (blauw) en niet mogelijk is (oranje). Niet-deelnemende landen in EReg zijn grijs.



Figuur 2. Overzicht van de deelnemende landen waar personalisatie van het kenteken mogelijk is

De kosten voor een gepersonaliseerd kenteken verschillen sterk per land. In sommige landen, zoals Spanje en Zwitserland, is een gepersonaliseerd kenteken gratis, of zeer goedkoop, zoals IJsland en Duitsland, en in andere landen veel duurder. Koploper is Letland waar een gepersonaliseerd kenteken € 3660 kost. In het Verenigd Koninkrijk zijn de prijzen variabel, afhankelijk waar het kenteken gekocht wordt en is het duidelijk een verdienmodel voor de overheid. Voor sommige gepersonaliseerde kentekens worden tijdens veilingen daarvan tienduizenden ponden betaald¹⁰.

2.2 Nederland: volledig voertuiggebonden kenteken

RDW beheert in Nederland het kentekenregister. Sinds 1 juli 2008 fungeert het kentekenregister ook als 'basisregistratie voertuigen'. Hiermee wordt de registratie van belangrijke gegevens over voertuigen en hun eigenaren/houders onderdeel van het stelsel van basisregistraties in Nederland. Aansluiting bij het stelsel van basisregistraties zorgt voor een hoge kwaliteit van de gegevens. Waar het uiteindelijk om gaat, is dat de aparte basisregistraties van de overheid als één logisch, samenhangend geheel werken.

¹⁰ De betaalde bedragen van de top tien van duurste kentekens in de rapportageperiode april 2022 – april 2023 varieerden tussen £53.010 tot £96.670 (https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64b6b85d0ea2cb001315e552/DVLA_annual_report_and_accounts_2022_to_2023.pdf).

Hierdoor wordt de administratieve last zo laag mogelijk gehouden voor burgers en bedrijven¹¹. Een deel van het kentekenregister is online openbaar toegankelijk¹². Kentekenplaten mogen alleen gemaakt worden door RDW-erkende kentekenplaatfabrikanten.

In Nederland wordt bij de inschrijving van een voertuig aan het voertuig een unieke cijfer-lettercombinatie toegekend van 6 tekens (scheidingstekens worden niet gezien als tekens). Kentekens worden uitgegeven volgens vaste reeksen, in alfabetische volgorde van het tekstgedeelte. Elk kenteken bestaat uit zes letter- of cijferposities die gescheiden worden door twee scheidingstekens. Bij verlies of diefstal van een kentekenplaat, behoudt een voertuig zijn kenteken. Op de vervangende kentekenplaat wordt een duplicaatcode afgedrukt. Een duplicaatcode is een cijfer boven het eerste scheidingsteken op de kentekenplaat. De hoogte van de duplicaatcode geeft aan hoe vaak een duplicaat van een kentekenplaat gemaakt is. De bij inschrijving gegeven combinatie van cijfers en letters blijft het voertuig tot aan het einde van zijn levensduur behouden¹³. Zelfs bij het importeren van een van oorsprong Nederlandse auto krijgt deze zijn originele kenteken in principe terug.

Doordat het kenteken in Nederland sinds 1951 strikt voertuiggebonden is, is het kenteken vaak de unieke sleutel in bijna alle databases in de automotive sector en hoeft niet het langere zogenaamde voertuigidentificatienummer (VIN) gebruikt te worden¹⁴. Veel systemen in de automotive sector hebben een koppeling met het kentekenregister van RDW waardoor kwaliteit en uniformiteit van de gegevens geborgd is.

De gekozen systematiek in de cijfer-lettercombinatie maakt ook onderscheid naar voertuigsoort. Bepaalde beginletters van de eerste letterreeks in het kenteken zijn gereserveerd. Voor bijvoorbeeld bestelauto's beginnen de kentekens met 'V', voor bedrijfsauto's boven de 3.500kg met een 'B', voor vrachtwagens beginnen met O, aanhangwagens boven de 750kg met een 'W', landbouwtractoren een 'T' en overige (getrokken) landbouwvoertuigen met een 'L'. Klinkers komen, met uitzondering van de aanhangwagens en opleggers en voertuigen van het Koninklijk huis, niet voor op kentekenplaten in Nederland.

De Nederlandse kentekenplaat is geel met een zwart kader. Het heeft ook een blauw vlak voor het EU-symbool en het NL-teken¹⁵. Iedere plaat heeft een unieke code en echtheidskenmerken. Naast de standaard gele plaat zijn er ook andere varianten zoals de blauwe kentekenplaat met zwarte letters voor taxi's, witte kentekenplaat voor aanhangwagens, caravans (beide onder de 750kg) en fietsendragers,

¹¹ Bron: www.rdw.nl

¹² Bijvoorbeeld op de website van de RDW: <https://ovi.rdw.nl/>

¹³ Uitzondering op de regel hierop zijn de bijzondere kentekens die worden toegekend aan een natuurlijk persoon of rechtspersoon. Deze kentekens met de letters BN, GN, CD of CDJ worden onder bepaalde voorwaarden afgegeven aan medewerkers van internationale organisaties en ambassades in Nederland. Deze kentekens zijn wel persoonsgebonden en de voertuigen die met een dergelijk kenteken geregistreerd staan, kunnen niet zomaar verkocht worden.

¹⁴ Het VIN bestaat uit 17 tekens. Deze tekens kunnen zowel cijfers als letters zijn. Het eerste teken geeft het land van herkomst aan, het tweede teken de fabrikant, het derde teken welk voertuigtype of welke divisie het is, het vierde tot en met achtste teken geven het merk, de carrosserie, de motorinhoud en het type, het model en de serie van het voertuig aan, het negende teken is een beveiligingscode die aangeeft dat het VIN door de fabrikant is geautoriseerd, het tiende teken is het modeljaar van de auto, het elfde teken in welke fabriek de auto is geassembleerd en de laatste zes tekens zijn het specifieke productienummer van het voertuig en vertegenwoordigen het serienummer van het voertuig. De laatste vier cijfers van het VIN worden in Nederland gebruikt als de zogenaamde meldcode (<https://driving-tests.org/vin-decoder/>).

¹⁵ De blauwe strook met het EU-logo en de landcode zijn vanuit wetgeving van de Europese Unie verplicht (https://wetten.overheid.nl/BWV0003507/2016-09-19/#Verdrag_2_Verdragtekst_1_HoofdstukIII_Artikel37).

groene kentekenplaten met zwarte letters voor handelaren, et cetera.¹⁶ In dit onderzoek beperken we ons tot de gele kentekenplaat met EU-symbool, langwerpig of rechthoekig (niet zijnde een motorkentekenplaat).

2.3 België: volledig persoonsgebonden kenteken

In België beheert de Dienst voor Inschrijvingen van Voertuigen (DIV), een Belgische overheidsinstelling binnen de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, het beheer van de nummerplaten en inschrijvingsbewijzen. In tegenstelling tot Nederland is het kenteken niet voertuiggebonden, maar persoonsgebonden. Dit betekent dat een eigenaar van een auto niet wisselt van kenteken bij een verandering van voertuig, maar zijn of haar hele leven gebruik kan maken van het hetzelfde kenteken en kentekenbewijs. Bij de aankoop van een nieuwe auto wordt het eigen kenteken opnieuw op de auto geplaatst. Het Belgische systeem van een volledig persoonsgebonden kenteken is uniek in Europa¹⁷. Een uitzondering zijn kentekens die voor 2010 zijn afgegeven en een andere opbouw hebben dan de huidige kentekens¹⁸.

Doordat het kenteken in België gekoppeld is aan persoon en niet aan het voertuig is er in België geen openbare kentekencheck mogelijk door middel van het invoeren van het kenteken op een website zoals bijvoorbeeld bij de RDW. Voor het opvragen van informatie over een voertuig bij bijvoorbeeld verkoop is het VIN nodig¹⁹. Dit kost al snel meer handelingen dan een kentekencheck in Nederland, alleen al omdat het VIN niet snel is af te lezen, omdat dit zich bijvoorbeeld onder de motorkap bevindt.

De huidige verschijningsvorm van het Belgisch kenteken dateert van 2010 en bestaat uit één cijfer (indexcijfer), een scheidingsteken, drie letters en een scheidingsteken gevolgd door drie cijfers. De achtergrond van het kenteken is wit met robijnrode letters²⁰. Deze reeksen zullen lopen totdat de combinatie 7-ZZZ-999 is bereikt. Het cijfer acht is gereserveerd voor internationale nummerplaten²¹ en de negen was gereserveerd voor de vroegere gepersonaliseerde platen²². Net als in Nederland zijn sommige beginletters gereserveerd voor bepaalde voertuigen en/of personen²³.



Figuur 3. Voorbeeld van een kenteken uit België

¹⁶ Voor een compleet overzicht van de verschillende soorten kentekenplaten:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/auto/vraag-en-antwoord/welke-kentekenplaten-zijn-verkrijgbaar>.

¹⁷ Association of European Vehicle and Driver Registration Authorities (EReg), 2022. The Vehicle and Driver Chain in Europe, <https://vehicle-chain.eu/>

¹⁸ <https://magazine.vab.be/op-weg/mobiliteit/alles-wat-je-wil-weten-over-nummerplaten/>. De oudere kentekens missen het indexcijfer.

¹⁹ <https://www.kentekencheck.me/een-belgisch-kenteken-natrekken>

²⁰ <https://www.vlaanderen.be/mobiliteit-en-openbare-werken/auto-en-motor/een-voertuig-inschrijven/europese-nummerplaat>

²¹ Dit is een tijdelijk kenteken voor langere duur dat in principe later wordt vervangen door een gewone nummerplaat die met 2 begint. Deze kentekens worden bijvoorbeeld gebruikt door ambtenaren bij internationale organisaties.

²² <https://magazine.vab.be/op-weg/mobiliteit/alles-wat-je-wil-weten-over-nummerplaten/>

²³ Zie voor meer informatie: <https://magazine.vab.be/op-weg/mobiliteit/alles-wat-je-wil-weten-over-nummerplaten>

In Belgische kentekens worden ook klinkers opgenomen. Gecombineerd met het feit dat er drie letters op het kenteken staat kan dat gemakkelijk leiden tot beledigende woorden, scheldwoorden of namen van politieke partijen, en dat in de drie Belgische officiële landstalen. Om dit te voorkomen houdt het DIV een lijst bij met combinaties die worden geweerd²⁴.

In België is het mogelijk om als eigenaar van een auto een gepersonaliseerde kentekenplaat aan te schaffen. De kosten voor een gepersonaliseerde plaat zijn € 1000. Daarbovenop komt nog € 30 voor de productie en aflevering via de post. Voor het de aanschaf van een persoonlijk kenteken moeten de volgende stappen ondernomen worden²⁵:

- a. Controleren of een kenteken nog beschikbaar is.²⁶
- b. Reserveren van het gewenste opschrift.
- c. Controle door een DIV -medewerker die in het bijzonder controleert of deze niet beledigend, discriminerend, xenofob of racistisch is of terrorisme niet verheerlijkt, zelfs niet indirect of impliciet, en geen openlijke politieke verwijzingen bevat.
- d. Notificatie of de combinatie geaccepteerd is.
- e. Bij een positief besluit: betalen voor het kenteken. Na betaling blijft het kenteken vijf maanden gereserveerd, zodat de eigenaar het voertuig bij de verzekeraar met het persoonlijke kenteken kan inschrijven.²⁷

Na de inschrijving van het voertuig ontvangt de eigenaar een kentekenbewijs en kentekenplaat. De DIV levert overigens maar een kentekenplaat af die op de achterkant van de auto bevestigd moet worden. De andere kentekenplaat moet de eigenaar zelf laten maken. Een eventuele oude nummerplaat moet de eigenaar binnen een maand retourneren aan de DIV. Gebeurt dat niet, dan blijft de eigenaar wegenbelasting betalen.

Voor de gepersonaliseerde kentekenplaten geldt een aantal regels, bijvoorbeeld dat de plaat maximaal 9 karakters mag bevatten, waaronder één verplichte (de reliëfstempel van de DIV), wat een combinatie toelaat van maximaal acht karakters, waarvan minimaal een karakter een letter moet zijn²⁸:

Opmerkelijk is dat sommige combinaties van letters die de DIV weert van niet-gepersonaliseerde kentekenplaten wel op gepersonaliseerde kentekenplaten gebruikt mogen worden. De combinatie GOD is bijvoorbeeld niet toegestaan voor niet-gepersonaliseerde kentekenplaten, maar er rijdt wel een voertuig met de gepersonaliseerde nummerplaat GOD rond^{29,30}. In het geval van serieuze klachten gaat de DIV in gesprek met de eigenaar met het verzoek om de platen te vervangen. Door de ontwikkeling van taal in de tijd kan de betekenis van bepaalde combinaties van letters of woorden een andere lading krijgen.

Inmiddels hebben circa 50.000 Belgen een gepersonaliseerde plaat in hun bezit. In België kan op bijna elk voertuig een gepersonaliseerd kenteken gebruikt worden. Een belangrijke uitzondering zijn bromfietsen en lichte vierwielers. Elk jaar komen er ongeveer 10.000 – 15.000 bij en de populariteit is stijgend. Vooral

²⁴ De lijst is onder hier te vinden: <https://belgianlicenceplates.blogspot.com/2010/11/news.html>

²⁵ <https://www.vlaanderen.be/mobiliteit-en-openbare-werken/auto-en-motor/een-voertuig-inschrijven/europese-nummerplaat#q-66611b02-acfc-4c33-9f4b-b2f9558c99aa>

²⁶ <https://mobiforms.mobilit.fgov.be/link/myvehiclemypate>

²⁷ Als na vijf maanden het kenteken niet wordt gebruikt, vervalt de reservering. Er vindt in dat geval geen terugbetaling plaats.

²⁸ <https://mobilit.belgium.be/nl/weg/inschrijven-en-schrappen/gepersonaliseerde-nummerplaat/introductie>

²⁹ <https://radio2.be/lees/mag-je-een-ongewenste-nummerplaat-weigeren-0>

³⁰ <https://www.hln.be/mobiliteit/god-rijdt-in-een-porsche-jesus-in-een-jaguar-kan-je-werkelijk-elk-woord-kiezen-voor-een-gepersonaliseerde-nummerplaat-a1694819/>

onder zelfstandigen is het gepersonaliseerde kenteken populair, omdat zij de kosten kunnen aftrekken van de belasting³¹. De overheid heeft in die gevallen aanzienlijk lagere opbrengsten uit het gepersonaliseerde kenteken. De cijfermatige ontwikkeling van het gepersonaliseerde kenteken in België bespreken we in hoofdstuk 6.

2.4 Verenigd Koninkrijk: schaduwkenteken

In het Verenigd Koninkrijk is de Driver and Licensing Agency belast met uitgifte van rijbewijzen, kentekens en de inning van wegenbelasting. De DVLA is een onderdeel van het Department of Transport. In het VK is het kenteken voertuiggebonden. Een belangrijk document is het voertuiglogboek (V5C car log book) dat gedurende de levensloop bij het voertuig blijft. Het voertuiglogboek is een Brits registratiecertificaat van het voertuig waarin voertuiggegevens, de huidige eigenaar, eventuele voorgaande eigenaren en overschrijvingen zijn opgenomen³². Dit document is eveneens nodig om een voertuig te verzekeren.

De huidige verschijningsvorm van het Britse kenteken dateert uit 2001 en bestaat uit een reeks letters en cijfers en is als volgt opgebouwd³³:

- a. Een regiocode die bestaat uit twee letters. Deze code geeft aan waar het voertuig voor het eerst geregistreerd werd. De eerste letter geeft een regio aan. De tweede letter geeft een kleiner gebied binnen deze regio aan (postal areas). De tweede letter van de regiocode wordt als *memory tag identifier* aangeduid. De memory tag identifier is bedoeld om het kenteken makkelijker te kunnen onthouden dan een willekeurige code. In het geval van een overtreding waarbij een voertuig gezocht wordt, kunnen omstanders deze memory tag bijvoorbeeld gemakkelijker onthouden. In combinatie met de omschrijving van een voertuig kan de politie binnen een kleiner gebied gericht zoeken.
- b. Een tweecijferige leeftijdsidentificatie, die twee keer per jaar verandert, op 1 maart en 1 september. De code bestaat uit de laatste twee cijfers van het jaar zelf, indien uitgegeven tussen maart en augustus (bijv. "18" voor registraties uitgegeven tussen 1 maart en 31 augustus 2018), of anders wordt 50 toegevoegd aan die waarde indien uitgegeven tussen september en februari het volgende jaar (bijvoorbeeld "68" voor registraties uitgegeven tussen 1 september 2018 en 28 februari 2019);
- c. Een reeks van drie letters die elk van de voertuigen op unieke wijze onderscheidt. De letters I en Q zijn uitgesloten van de reeks van drie letters, evenals combinaties die aanstootgevend kunnen zijn.



Figuur 4. Voorbeeld van een kenteken uit het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is het mogelijk om een gepersonaliseerde kentekenplaat aan te schaffen. Dit kan op verschillende manieren:

- a. Online zoeken in een database. Daarbij kan een nummerplaat aangeschaft worden vanaf £ 250 plus £ 80 administratiekosten³⁴.

³¹ DIV, persoonlijke mededeling, 27 september 2024

³² <https://www.driversnote.co.uk/blog/vehicle-log-book-v5c>

³³ <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6694e379fc8e12ac3edafc60/inf104-vehicle-registration-numbers-and-number-plates.pdf>

³⁴ <https://dvlaregistrations.dvla.gov.uk/>

-
- b. Kopen via een veiling. De DVLA houdt 9 keer per jaar een veiling waarbij kentekenplaten met een hoge verwachte waarde aangeboden.
 - c. Bedrijven en particulieren kunnen kentekens ook verkopen.

Na betaling van het gepersonaliseerde kenteken ontvangt de koper een certificaat (V750 certificate of entitlement) dat de eigenaar het recht verschaft om het kenteken op het voertuig te gebruiken. Het V750 verstrekt de DVLA voor registraties die nooit eerder op een voertuig gebruikt zijn. Dit certificaat dient na tien jaar vernieuwd te worden. Als een eigenaar dit niet doet, vervalt het recht om het gepersonaliseerde kenteken te gebruiken.

Het is ook mogelijk om een gepersonaliseerd kenteken aan te schaffen, maar niet (direct) op een voertuig te gebruiken. In dat geval wordt een ander certificaat uitgereikt (V778 retention document or online reference number). Dit certificaat is ook nodig als een gepersonaliseerd kenteken naar een andere auto overgezet wordt. De auto waar het gepersonaliseerde kenteken vanaf gehaald wordt, krijgt doorgaans (en indien nog beschikbaar en goedgekeurd door de DVLA) het originele kenteken terug. Ook voor dit certificaat geldt dat de eigenaar het certificaat na tien jaar moet vernieuwen om het kenteken te behouden. Het is ook mogelijk om de auto inclusief het gepersonaliseerde kenteken te verkopen.

Nadat de DVLA de overschrijving goedgekeurd heeft, ontvangt de eigenaar van het voertuig waarvoor het kenteken bestemd is een nieuw car log book van de DVLA. Bij wijzigingen wat betreft het kenteken ontvangt de eigenaar van de auto steeds een nieuwe en bijgewerkte versie van het car log book.

Voor gepersonaliseerde kentekens bestaat in het Verenigd Koninkrijk een beperkt aantal regels en is aan verandering onderhevig. Het kenteken mag niet³⁵:

- a. Beledigende of aanstootgevende (of als zodanig opgevatte) termen bevatten³⁶.
- b. Beginnen met Q of NIQ³⁷.
- c. Gebruikt worden op een Q geregistreerd voertuig.
- d. Het voertuig jonger laten lijken dan het is. Het is bijvoorbeeld niet toegestaan '07' te gebruiken in een kenteken op een voertuig dat in 2003 geregistreerd is (zie punt b bij de beschrijving van het Britse kenteken).

Sinds de invoering van het gepersonaliseerde kenteken in het Verenigd Koninkrijk neemt de populariteit gestaag toe. Elke maand in 2024 worden ongeveer 40.000 gepersonaliseerde kentekens verhandeld. En bestaan er bedrijven die zijn gespecialiseerd in de verkoop van gepersonaliseerde kentekens. Volgens de DVLA liggen er meerdere redenen ten grondslag aan de grote mate van populariteit van het gepersonaliseerde kenteken:

“There are many reasons why it is so successful. It’s very easy to purchase a number; although we sell premium numbers for high prices, there are also many that are affordable to the majority; you can keep the number for up to 10 years without having to put it on a vehicle; people like to personalise and/or make their vehicle unique or different; they can be used for advertising for a business; they can be fun – people like fun!”

³⁵ <https://www.gov.uk/personalised-vehicle-registration-numbers/keep-or-assign>

³⁶ Om te bepalen welke woorden dit betreft maakt de DVLA gebruik van onderzoek naar de publieke houding ten opzichte van bepaalde termen op radio en televisie, zeker ook omdat de inhoud en strekking van termen varieert over de tijd. Bron: interview met DVLA, 7 oktober 2024. Zie bijvoorbeeld het onderzoek van Ofcom (Office of Communication): <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-standards/offensive-language/>

³⁷ De DVLA kent een kenteken beginnend met deze combinatie toe aan voertuigen waarvan de leeftijd niet is vast te stellen <https://www.gov.uk/vehicle-registration/q-registration-numbers>

Inmiddels heeft circa vijf procent van het wagenpark in het Verenigd Koninkrijk een gepersonaliseerd kenteken, wat neerkomt op circa 2,1 mln. voertuigen³⁸. Het gebruik van gepersonaliseerde kentekens is in het Verenigd Koninkrijk niet beperkt tot personenauto's. Ook voor andere categorieën voertuigen zoals vrachtwagens en motoren is een gepersonaliseerd kenteken mogelijk.

2.5 Duitsland: deels zelfgekozen voertuiggebonden kenteken

Duitse kentekens zijn voertuiggebonden, voor de eigenaar bestaat echter sinds 1991 de mogelijkheid om een deel van het kenteken zelf te kiezen (Wunsch Kennzeichen). Hoewel het kenteken voertuiggebonden is, kunnen in de loop van de tijd wel verschillende kentekens aan het voertuig gekoppeld worden. Het Duitse kenteken bestaat uit een aantal letters en cijfers en is als volgt opgebouwd:

- a. Maximaal de eerste drie posities bestaan uit de aanduiding voor het Landkreis of Kreis waar het voertuig geregistreerd staat³⁹, het zogenoemde 'Unterscheidungszeichen' of Zulassungsbezirke. Binnen een Kreis kunnen grotere steden zelf de kentekens uitgeven, de zogenaamde Kreisfreie Städte. Als er steden zijn die met dezelfde letter beginnen krijgt de grootste stad op basis van het inwoneraantal alleen de beginletter. Zo beginnen de kentekens uit Berlijn met een 'B' terwijl de kentekens uit Bonn beginnen met 'BN'.
- b. Vervolgens zijn er maximaal twee posities voor letters gereserveerd en maximaal vier posities voor cijfers. De eigenaar kan deze twee letters en cijfers zelf kiezen. Hierbij geldt dat bepaalde combinaties niet toegestaan zijn, bijvoorbeeld HJ, NS, KZ, SA en SS. Dit deel wordt het 'Erkennungsnummer' genoemd. De cijferreeks mag niet met een nul beginnen, maar voor de rest mag de eigenaar deze ook zelf bepalen, zolang het kenteken uiteraard uniek is. Een enkele keer komt het voor dat er geen letters maar zes cijfers op het Erkennungsnummer staan als dat de enige mogelijkheid tot unieke identificatie is.



Figuur 5. Voorbeeld van een kenteken uit Duitsland

De minimale lengte van een Duits kenteken bedraagt drie posities, de maximale lengte acht posities. Als de eerste drie letters van het kenteken gereserveerd zijn voor de Kreis is het dus niet mogelijk om twee letters en vier cijfers te kiezen, omdat het maximale aantal tekens overschreden wordt.

Het kiezen van een deel van het kenteken (Wunsch Kennzeichen) is een mogelijkheid die geboden wordt. Een eigenaar die een gepersonaliseerd kenteken wil aanschaffen, doet dat op de volgende wijze:

- a. De eigenaar kan de beschikbaarheid van een specifiek kenteken te controleren op de website van het Strassenverkehrsamt (<https://reservierung.strassenverkehrsamt.de/wunsch Kennzeichen>).
- b. Als blijkt dat het kenteken beschikbaar is, dan kan de eigenaar deze reserveren voor 5 tot 90 dagen en in sommige gevallen nog langer, afhankelijk van waar de eigenaar woont. Vervolgens wordt het kenteken beoordeeld en na goedkeuring dient de eigenaar deze direct af te nemen. Als de eigenaar het kenteken niet afneemt binnen deze termijn, dan wordt het kenteken weer vrijgegeven. In totaal mag een persoon maximaal drie gepersonaliseerde kentekens aanvragen.
- c. De eigenaar dient het gepersonaliseerde kenteken te betalen bij een Zulassungstelle.
- d. De eigenaar kan nu het kenteken laten maken bij een producent van kentekenplaten.

³⁸ Bron: interview met DVLA, 7 oktober 2024.

³⁹ Een (Land)kreis is een bestuurlijke laag tussen de gemeente en een deelstaat.

-
- e. De eigenaar gaat vervolgens nog een keer naar de Zulassungstelle die juiste stickers op de nummerplaat plakt en daarmee aangeeft dat het voertuig toegelaten is.

Het online aanvragen en reserveren van een combinatie kost op dit moment in Duitsland €12,80. Dit zijn extra kosten voor de aanschaf van een gepersonaliseerd kenteken boven op de standaardprijs van ongeveer € 28 voor een kenteken. Voor het kenteken zelf bedragen de kosten €10,20 en €2,60 voor het vooraf reserveren van het kenteken.

Sinds november 2012 kunnen kentekenafkortingen die zijn afgeschaft of verlopen opnieuw worden goedgekeurd. Voormalige Kreise of Kreisfreie Städte die vanwege administratieve hervormingen hun kenmerkende Unterscheidungszeichen moesten opgeven, hebben nu de mogelijkheid om het opnieuw in te voeren. In totaal zijn tot nu toe ruim 300 afgeschafte onderscheidende tekens opnieuw goedgekeurd. De eigenaar kan zich op deze manier sterker identificeren met zijn thuisbasis en zijn er tal van extra lettercombinaties mogelijk^{40, 41}.

Bij verkoop kan de eigenaar het kenteken behouden en kan dat op een eventueel nieuw voertuig gebruiken. In dat geval dient de verkoper het voertuig vóór de verkoop uit te schrijven en dient de koper het voertuig opnieuw te registreren met een nieuw kenteken en reserveert hij/zij vervolgens het originele kenteken als gepersonaliseerd kenteken.

⁴⁰ <https://www.da-direkt.de/autoversicherung/ratgeber/kfz-wunschkennzeichen>

⁴¹ <https://www.tuvsud.com/de-de/presse-und-medien/2022/september/umzug-mit-dem-kennzeichen>

3 Drie invoeringsvarianten

Op basis van de deskresearch identificeerden en beschreven wij drie mogelijke varianten voor het invoeren van een gepersonaliseerd kentekensystematiek. Deze varianten hebben wij afgestemd met IenW en RDW, en getoetst in de verkennende interviews bij diverse stakeholders (zie hoofdstuk 1). Op basis daarvan hebben we drie varianten die centraal staan in dit onderzoek in meer detail beschreven. Naast drie varianten benoemen we een aantal subvarianten, waarin het aantal tekens op de kentekenplaat varieert. Bij alle varianten gaan we ervan uit dat een gepersonaliseerd kenteken mogelijk is voor een reguliere kentekenplaat zoals die gebruikt worden op motorrijtuigen met meer dan twee wielen (modellen 27.1 en 27.2), dat wil zeggen personenauto's, bestelauto's, vrachtwagens en bussen, maar geen motoren.

3.1 Variant 1: Zelfgekozen voertuiggebonden kenteken

Bij deze variant behoudt elk voertuig, net is in de huidige situatie, een voertuiggebonden kenteken. Dit kenteken blijft gedurende de levensloop van het voertuig gekoppeld aan het voertuig. De eerste eigenaar van een nieuw voertuig heeft de mogelijkheid om het kenteken voor dit voertuig te personaliseren met een zelfgekozen combinatie van tekens. Dit gepersonaliseerde kenteken is en blijft voertuiggebonden, ook bij een nieuwe tenaamstelling van het voertuig. Het gepersonaliseerde kenteken gaat mee naar de nieuwe eigenaar. Het personaliseren van het kenteken is bij de aanschaf van een nieuwe auto geen verplichting. Wanneer een eigenaar ervoor kiest om het kenteken niet te personaliseren, wordt een tekencombinatie - net als in de huidige situatie - toegewezen. Daarmee is het kenteken niet gepersonaliseerd.

Voorbeeld

Bennie koopt een nieuwe auto en is daarmee de eerste eigenaar van het voertuig. Hij kiest ervoor om zijn kenteken te personaliseren met de combinatie BENNIE. Na drie jaar verkoopt hij zijn voertuig aan Mariam. Het gepersonaliseerde kenteken blijft bij het voertuig. Hoewel het Mariam haar eerste auto betreft, is zij niet de eerste eigenaar van de auto. Ze heeft niet de keuze om haar eigen combinatie aan tekens te kiezen en rijdt rond met het kenteken BENNIE.

3.2 Variant 2: Schaduwkenteken

Bij deze variant behoudt elk voertuig, net als in de huidige situatie - een voertuiggebonden kenteken. Dit kenteken blijft gedurende de levensloop van het voertuig gekoppeld aan het voertuig. De eigenaar van het voertuig heeft daarnaast de mogelijkheid om een gepersonaliseerd kenteken te gebruiken voor dit voertuig. Het gepersonaliseerde kenteken kan aangeschaft worden bij de uitgevende instantie en kan door de eigenaar van het kenteken gekoppeld worden aan zijn voertuig. De gepersonaliseerde kentekenplaat vervangt dan tijdelijk de voertuiggebonden kentekenplaat op het voertuig. Het gepersonaliseerde kenteken kan op elk moment ontkoppeld worden, maar in ieder geval op het moment van een nieuwe tenaamstelling van het voertuig. Na de ont koppeling kan de eigenaar het gepersonaliseerde kenteken opnieuw koppelen aan een ander voertuig dat op zijn of haar naam staat. Variant 2 wordt in het Verenigd Koninkrijk toegepast (zie 2.4).

Voorbeeld

Işil kocht in 2022 een nieuwe auto met het kenteken P-335-FH. Hij besloot een gepersonaliseerd kenteken aan te schaffen met de tekencombinatie BMW-007. Işil koppelde dit personaliseerde kenteken aan het voertuig met kenteken P-335-FH. Hij kon daarna rondrijden met het kenteken BMW-007. Işil besluit na twee jaar zijn auto te verkopen aan Dieke en een andere auto aan te schaffen. Hij ontkoppelt zijn gepersonaliseerde kenteken. Dieke heeft geen gepersonaliseerd kenteken en rijdt met het voertuiggebonden kenteken P-335-FH. Işil kan zijn gepersonaliseerde kenteken BMW-007 aan zijn volgende voertuig koppelen en blijft met het kenteken BMW-007 rondrijden.

3.3 Variant 3: Volledig persoonsgebonden kenteken

In deze variant is ieder kenteken persoonsgebonden. Iedere aspirant voertuigeigenaar krijgt bij de eerste aanschaf van een voertuig een persoonsgebonden kenteken dat gedurende zijn of haar leven bij de persoon blijft. Het persoonsgebonden kenteken kan ook een zelfgekozen combinatie aan tekens bevatten, en is dan 'gepersonaliseerd'. Bij iedere tenaamstelling koppelt de aspirant eigenaar een (van zijn of haar) persoonlijk(e) kenteken(s) aan het voertuig. Bij verkoop wordt deze weer ontkoppeld. Daarnaast kan de eigenaar ook besluiten om het voertuig onder een ander gepersonaliseerd kenteken te laten inschrijven en het vorige kenteken te laten schrappen. Het huidige kentekenregister is volledig gebaseerd op een voertuiggebonden kenteken. Dat uitgangspunt wordt in deze variant losgelaten. Om voertuiggegevens te raadplegen dient een ander identificatienummer dan het kenteken te worden gekozen, zoals het voertuigidentificatienummer (VIN) of chassisnummer. Variant 3 wordt in België toegepast (zie 2.3).

Voorbeeld

Maurijn koopt voor het eerst een auto – een Kia – en vraagt een persoonsgebonden kenteken aan. Ze personaliseert deze met de tekencombinatie 12-34-56. Ze koppelt haar persoonsgebonden kenteken aan haar nieuwe auto. Na een aantal jaar verkoopt ze haar Kia en koopt een Volkswagen. Ze ontkoppelt haar persoonsgebonden kenteken van de Kia en koppelt deze aan de Volkswagen. Omdat Maurijn één persoonlijk kenteken heeft rijdt ze, ongeacht haar auto, altijd rond met het kenteken 12-34-56.

3.4 Subvarianten: variërend aantal tekens

Op deze drie varianten zijn, middels variatie in het aantal tekens, subvarianten mogelijk. Het huidige Nederlandse systeem is ingericht op een vast aantal van 6 tekens, exclusief koppeltekens (de streepjes). Om personalisatie aantrekkelijk te laten zijn, kan een restrictie van exact 6 tekens beperkend werken. Als subvarianten op de drie beschreven varianten onderzoeken wij daarom ook de impact van subvarianten met 6 tekens of minder, of met een maximum van 8 tekens. In Tabel 1 tonen wij de verschillende varianten.

	1. Zelfgekozen voertuiggebonden kenteken	2. Schaduwkenteken	3. Volledig persoonsgebonden kenteken
A. = 6 tekens			
B. ≤ 6 tekens			
C. ≤ 8 tekens			

Tabel 1. De verschillende varianten voor de invoering van een gepersonaliseerd kenteken

4 Stakeholders

Om te bepalen wat de consequenties zijn van de invoering van een gepersonaliseerd kenteken hebben we een stakeholderanalyse uitgevoerd. In afstemming met de RDW bepaalden we een aantal mogelijke stakeholders die wij uitnodigden voor een verkennend interview. We bespraken vervolgens tijdens de verkennende interviews wat in termen van de impact van de invoering van een gepersonaliseerd kenteken belangrijke stakeholders zijn. Voor deze stakeholders verkenden we vervolgens de impact (zie hoofdstuk 5). In dit hoofdstuk beschrijven we de verschillende stakeholders. Daarbij maken we onderscheid tussen publieke organisaties en private organisaties.

4.1 Publieke organisaties

4.1.1 RDW

De RDW is de Nederlandse overheidsorganisatie die verantwoordelijk is voor de registratie en het beheer van voertuigen en kentekens in Nederland. De RDW registreert alle voertuigen die in Nederland zijn ingeschreven en kent kentekennummers toe, wat cruciaal is voor de identificatie en monitoring van voertuigen op de openbare weg. De RDW beheert de Basisregistratie Voertuigen (BRV), ook bekend onder de naam 'kentekenregister'. Dit register bevat informatie over alle geregistreerde kentekens in Nederland, inclusief kenmerken zoals het merk, het type en de eigenaar van het voertuig. De RDW is verantwoordelijk voor de registratie, wijziging en controle van deze gegevens en zorgt dat de informatie actueel en accuraat is. De BRV speelt een belangrijke rol in verschillende processen, zoals het handhaven van verkeersveiligheid en het faciliteren van belastingheffing. Het register is cruciaal voor andere instanties zoals bijvoorbeeld de politie en verzekeringsmaatschappijen om hun werkzaamheden te ondersteunen.

4.1.2 Belastingdienst

De Belastingdienst is de Nederlandse overheidsorganisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van fiscale wetgeving, zoals het heffen en innen van belastingen. Ze heeft een belangrijke rol in de inning van voertuigbelastingen die gekoppeld zijn aan het gebruik en bezit van voertuigen. De Belastingdienst heft motorrijtuigenbelasting (MRB), een periodieke belasting die geldt voor voertuigen die in Nederland zijn geregistreerd en op de openbare weg worden gebruikt en die bestaat uit een basisbedrag plus provinciale opcenten die namens de provincies worden geheven. Ook heft de Belastingdienst de belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM). Deze belasting betalen voertuigeigenaren bij de aanschaf van een nieuwe auto. Ook is de Belastingdienst verantwoordelijk voor het vaststellen van de bijtelling voor het privégebruik van zakelijke auto's bij de bepaling van de hoogte van de inkomstenbelasting. Kentekens spelen een centrale rol in de identificatie van voertuigen en bijbehorende voertuigeigenaren en het innen van belastingen.

4.1.3 Opsporing en handhaving

De Nationale Politie, het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) zijn enkele instanties die we bevraagd hebben en die onderdeel zijn van de stakeholdergroep 'opsporing en handhaving'⁴². Kentekenregistraties vormen de schakel in de hele

⁴² Andere organisatie die onder de stakeholdergroep 'opsporing en handhaving' vallen zijn bijvoorbeeld Rijkswaterstaat en gemeenten. De gemeenten hebben we als aparte stakeholdergroep bevraagd omdat hun taken wat betreft kentekens niet beperkt zijn tot taken die betrekking hebben op opsporing en handhaving.

handhaving en het vaststellen van overtredingen door de opsporingsinstanties. Dit systeem zorgt voor een efficiënte handhaving van verkeersregels.

De Nationale Politie gebruikt kentekeninformatie bijvoorbeeld om verkeersovertredingen, zoals snelheidsovertredingen, te handhaven. Daarnaast mag de politie onder voorwaarden op basis van de wet politiegegevens ook automatische kentekenplaatherkenning (ANPR) gebruiken⁴³, waarmee door het uitlezen van kentekens, bijvoorbeeld voortvluchtige personen of verdachten opgespoord kunnen worden.

Het CJIB is onder andere verantwoordelijk voor de inning van verkeersboetes, maar ook de opsporingsinstantie voor overtredingen geconstateerd met behulp van flitspalen, trajectcontroles en flex- en focusflitsers. Zodra een overtreding⁴⁴ wordt geregistreerd op basis van een kenteken, ontvangt de betreffende kentekenhouder een boete. De registratie en verwerking van kentekens is hierbij essentieel voor het CJIB voor de koppeling aan een kentekenhouder en om te zorgen dat deze verstuurd wordt naar de juiste betrokkene of verdachte.

Het CVOM is een van de landelijke Parketten van het Openbaar Ministerie dat zich hoofdzakelijk richt op de feitgecodeerde zaakstroom; wat voornamelijk verkeerszaken en openbare orde betreft. Het is verantwoordelijk voor de schuldvaststelling van OM-strafbeschikkingen en daarnaast de beroepsinstantie voor Mulder- en strafbeschikkingen. Ook is het CVOM verantwoordelijk voor een groot deel van de geautomatiseerde handhaving in Nederland; specifiek de trajectcontroles, vaste flitspalen, flexflitsers en focusflitsers. Ook bij deze controles speelt kentekenregistratie een centrale rol.

4.1.4 Gemeenten

Gemeenten hebben een belangrijke rol in de controle van voertuigen en verkeer binnen hun jurisdictie. Ze zijn verantwoordelijk voor het parkeerbeleid, de handhaving van milieuzones en het innen van parkeerboetes. Gemeenten werken bij de uitvoering van het parkeerbeleid vaak met parkeervergunningen die gekoppeld zijn aan kentekens. Ook hebben sommige gemeenten milieuzones ingevoerd om bepaalde voertuigen uit stadsdelen te weren. Kentekenregistratie wordt gebruikt om te controleren of voertuigen voldoen aan emissienormen binnen een zone. Wanneer voertuigen niet voldoen aan deze emissienormen of onrechtmatig geparkeerd zijn leggen gemeenten, op basis van kentekenherkenning, boetes op. Dit gebeurt door het registreren van kentekens die een overtreding begaan. Boetes worden vervolgens opgelegd aan de kentekenhouders.

4.2 Private organisaties

4.2.1 Autoleasemaatschappijen

Autoleasemaatschappijen beheren en leasen voertuigen aan bedrijven en particulieren. Kentekens spelen daarbij een essentiële rol in hun operationele processen. Via kentekenregistraties houden leasemaatschappijen bijvoorbeeld bij welk voertuig door welke persoon wordt bereden. Ook monitoren ze

⁴³ De afkorting ANPR staat voor Automatic Number Plate Recognition. Hierbij worden gefotografeerde kentekens automatisch vergeleken met kentekens in politiebesteden. De automatische vergelijking kan leiden tot een 'hit'. Dat is een signaal dat een kenteken is herkend en dus voorkomt in het politiebesteden. De politie kan dan direct actie ondernemen en vindt er een onderzoek bestuurder plaats naar aanleiding daarvan nemen. (<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/cameratoezicht/cameratoezicht-in-het-verkeer>). Het kenteken vormt dan het beginpunt, maar

⁴⁴ Dit betreft alleen overtredingen die vallen onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften beter bekend als de 'Wet Mulder' en omvat verkeersovertredingen waarbij geen sprake is geweest van schade of letsel.

onderhoud via kentekens. Daarnaast gebruiken leasemaatschappijen kentekeninformatie voor de fiscale afdracht, zoals de motorrijtuigenbelasting (MRB) en het berekenen van de bijtelling voor zakelijke leaserijders die hun voertuig privé gebruiken. Hoewel de Belastingdienst deze afdracht berekent, zorgen de autoleasemaatschappijen voor de aanlevering van voertuiginformatie op basis van het kenteken.

4.2.2 Verzekeraars

Verzekeraars bieden verzekeringen aan voertuigeigenaren. Kentekens spelen ook hier een centrale rol in hun dienstverlening en risicobeheer. De verzekeringspremie wordt onder andere berekend aan de hand van informatie over het voertuig zoals merk, model en bouwjaar. Deze informatie is gekoppeld aan het kenteken van de auto. Ook verloopt schadeafhandeling via kentekenregistratie en is de schadehistorie van een voertuig gekoppeld aan het kenteken. Zo kunnen verzekeraars claims verifiëren en schadegevallen aan de juiste verzekeringspolis koppelen.

4.2.3 Informatieproviders en softwareleveranciers

Informatieproviders en softwareontwikkelaars spelen een belangrijke rol in de digitalisering van de mobiliteitssector. Informatieproviders verzamelen, verwerken en verrijken data over voertuigen uit verschillende bronnen zoals die van RDW. Deze data wordt vervolgens gebruikt door stakeholders uit de mobiliteitssector om inzicht te krijgen in voertuiginformatie, zoals technische specificaties, kilometerstanden en APK-gegevens. Het kenteken van het voertuig is hierbij cruciaal om voertuigen te identificeren en te koppelen aan de juiste gegevens. Informatieproviders leveren bijvoorbeeld rapportages aan garages en dealers, voertuigdata voor verkoop, en administratieve processen en analysetools die bedrijven, zoals autofabrikanten en verzekeringsmaatschappijen, helpen om strategische beslissingen te nemen.

Softwareontwikkelaars leveren systemen en applicaties om processen in de autobranche te automatiseren en te optimaliseren. Het biedt autodealers bijvoorbeeld Dealer Management Systemen (DMS) waarmee autodealers hun verkoop- en voorraadprocessen en financiële processen kunnen beheren. Deze software maakt gebruik van kentekeninformatie om bijvoorbeeld klantgegevens te koppelen aan voertuigen en verkoopprocessen te ondersteunen. Hun systemen zorgen ervoor dat gebruikers eenvoudig toegang krijgen tot de meeste actuele voertuiggegevens.

Samen spelen informatieproviders en softwareontwikkelaars een centrale rol in het stroomlijnen van data-uitwisseling en het verbeteren van operationele efficiëntie in de branche.

4.2.4 Automotive sector

De automotive sector is een verzamelnaam voor bedrijven die werkzaam zijn in de productie en verkoop van auto's. Onder andere voertuigfabrikanten, autodealers, auto-distributeurs en -importeurs, onderdelenleveranciers, autoverhuurders, garages en kentekenfabrikanten zijn onderdeel van de automotive sector. Van de productie tot de verkoop en het onderhoud van auto's is de kentekenregistratie verbonden met vrijwel elk aspect van de automotive keten. Voertuigfabrikanten en importeurs gebruiken kentekens om nieuwe voertuigen te registreren voordat ze de markt betreden. Autodealers moeten kentekenregistraties verwerken wanneer voertuigen aan klanten worden overgedragen, zodat deze officieel geregistreerd zijn bij instanties zoals RDW. Voor garages en onderhoudsbedrijven bieden kentekens cruciale informatie over voertuigen, zoals onderhoudshistorie, APK-status en technische specificaties, wat helpt om efficiënt en op maat service te leveren.

5 Impact voor stakeholders

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk werken we de impact voor de invoering van de drie varianten uit. Dit doen we voor iedere in hoofdstuk 4 beschreven stakeholder. De impact op de uitvoeringspraktijk voor de stakeholders bestaan uit een ruwe kosteninschatting voor de invoering van een gepersonaliseerd kenteken voor personeel en systemen⁴⁵ en niet-kwantificeerbare effecten. We bandrukken dat de kosteninschattingen, passend bij het verkennende karakter van het onderzoek, zeer grofmazig zijn en gebaseerd op gesprekken met de desbetreffende stakeholders. Er liggen geen verdiepende berekeningen aan ten grondslag. Bij de kosteninschatting maken we, met uitzondering van de RDW, onderscheid tussen implementatie- en exploitatiekosten (zie paragraaf 1.3.3) en hanteren we de volgende financiële grootteklassen:

- a. S: € 0-10.000
- b. M: € 10.000 – 100.000
- c. L: € 100.000 – 1.000.000
- d. XL: € 1.000.000 – 10.000.000
- e. XXL: € 10.000.000 – 100.000.000

5.2 Implementatie- en exploitatiekosten

5.2.1 RDW

Zoals eerder aangegeven in de inleiding heeft lenW aan RDW apart gevraagd de impact op de uitvoering voor de eigen organisatie op hoofdlijnen in beeld te brengen, omdat de RDW onder lenW valt en de belangrijkste schakel in het systeem is.. De resultaten hiervan, die onder verantwoordelijkheid van RDW tot stand zijn gekomen, vatten we hieronder samen.

Het huidige kenteken bestaat uit zes tekens (zonder streepjes) en is de unieke en identificerende sleutel voor muterende en raadplegende processen. Informatiebevragingen uit het kentekenregister zijn veelal op basis van het kenteken. Een wijziging in het aantal tekens van het kenteken heeft daarom een grote impact op de kentekenregistratie en de informatieverstrekking aan ketenpartners. Het huidige kentekenregister is gebaseerd op het principe dat een voertuig één voertuiggebonden kenteken heeft, dat gedurende de hele levenscyclus aan het voertuig gekoppeld blijft. De introductie van een gepersonaliseerd of persoonsgebonden kenteken wijkt af van dit principe. In een nieuw te ontwikkelen informatiedomein 'Identiteit' binnen het kentekenregister zouden de verschillende identiteiten van een voertuig moeten worden geregistreerd. Deze identiteiten zouden moeten worden gekoppeld aan een voertuig op basis van een voertuigsleutel. Dit heeft invloed op het gehele kentekenregister en de informatieverstrekking vanuit dit register, en beïnvloedt de ingeschatte impact van alle scenario's aanzienlijk.

De verwachte inspanning voor alle scenario's is zeer hoog. Introductie van een gepersonaliseerd of persoonsgebonden kenteken heeft, gezien de gelimiteerde verandercapaciteit binnen de RDW grote impact op andere te implementeren (wettelijke) ontwikkelingen en kent voor de RDW met zekerheid een doorlooptijd van 3 tot 5 jaar. Deze termijnen zijn alleen haalbaar als de RDW alle beschikbare verandercapaciteit aanwendt voor de invoering van een gepersonaliseerd kenteken.

⁴⁵ We hebben de respondenten ook gevraagd naar eventuele overige kosten, zoals in de aanpak beschreven. Deze zijn bij de onderzoeken niet expliciet benoemd. We beperken ons daarom tot de kosten voor personeel en systemen.

Varianten

Bij variant 1 kan alleen bij de eerste inschrijving (kentekening) van een voertuig een gepersonaliseerd kenteken aangevraagd worden. Dit gepersonaliseerde kenteken blijft bij het voertuig gedurende de levensloop van het voertuig, zoals dat nu ook het geval is, en heeft daarmee de kleinste impact van de drie varianten.

Bij variant 2 kan de eigenaar van het voertuig ervoor kiezen om een gepersonaliseerd kenteken aan te schaffen bij de uitgevende instantie en dit aan zijn voertuig te koppelen. De gepersonaliseerde kentekenplaat vervangt tijdelijk de voertuiggebonden kentekenplaat. Het gepersonaliseerde kenteken kan op elk moment worden ontkoppeld, maar in ieder geval bij een nieuwe tenaamstelling van het voertuig. Na ontkoppeling kan de eigenaar het gepersonaliseerde kenteken opnieuw koppelen aan een ander voertuig dat op zijn naam staat. Informatie wordt aan derden verstrekt op basis van zowel het voertuiggebonden als het gepersonaliseerde kenteken, afhankelijk van de afnemer. Bij een bevraging op kenteken verstrekt de RDW de bij het voertuig behorende informatie, ongeacht of het om een voertuiggebonden of gepersonaliseerd kenteken gaat.

Bij variant 3 is het kenteken persoonsgebonden. Bij de tenaamstelling koppelt de nieuwe eigenaar één van zijn persoonlijke kentekens aan het voertuig. Bij verkoop wordt dit kenteken weer ontkoppeld. Een persoonsgebonden kenteken kan ook een zelfgekozen combinatie van tekens bevatten. Het kenteken mag uiteraard maar aan één voertuig tegelijkertijd gekoppeld zijn. Omdat het huidige kentekenregister volledig is ontworpen voor voertuiggebonden kentekens, heeft de overgang naar persoonsgebonden kentekens een zeer grote impact. Het voertuigidentificatienummer wordt de unieke sleutel voor het bewaren en archiveren van historisch relevante gegevens van het voertuig.

Aantal tekens

Het aantal tekens heeft ook impact op de kosten voor een gepersonaliseerd kenteken. Als het aantal tekens op het gepersonaliseerde kenteken:

- a. Een vast aantal van zes tekens bevat: de lengte van het kenteken blijft onveranderd wat de impact minder groot maakt. Omdat het gepersonaliseerde kenteken exact 6 tekens moet bevatten en niet gelijk mag zijn aan een reeds uitgegeven of uit te geven voertuiggebonden kenteken, zijn de mogelijkheden tot personalisatie wel zeer beperkt.
- b. Minimaal twee tekens en maximaal zes tekens bevat: de lengte van het kenteken is maximaal 6 tekens waardoor de impact minder is. Door ook minder dan 6 tekens toe te staan ontstaan meer mogelijkheden om te personaliseren.
- c. Het aantal tekens minimaal twee tekens en maximaal acht tekens: deze uitbreiding wordt beperkt tot 8 tekens gezien de beperkte ruimte op een kentekenplaat. Doordat het gepersonaliseerde kenteken groter kan zijn dan 6 posities, heeft dit effect op alle (informatieverstrekkende) producten waarbij het kenteken als sleutel wordt gebruikt. Door het mogelijk te maken dat een gepersonaliseerd kenteken 2 tot 8 posities lang mag zijn, ontstaan er wel uitgebreide mogelijkheden voor personalisatie.

Optie c geeft mogelijkheid tot variatie in aantal tekens. Optie a en b ziet de RDW niet als een reële mogelijkheid bij een persoonsgebonden kenteken. Aangezien elke voertuigeigenaar in Nederland een kenteken krijgt, biedt een kenteken van minder dan zes tekens te weinig combinaties om nu en in de toekomst elke eigenaar van een of meerdere kentekens te voorzien. Een persoonsgebonden kenteken van exact zes tekens is ook niet haalbaar, omdat het huidige wagenpark al voorzien is van voertuiggebonden kentekens van zes tekens. Het uitgeven van persoonsgebonden kentekens zou resulteren in de heruitgifte van bestaande kentekens. Dit betekent dat een persoonsgebonden kenteken volgens RDW uit meer dan 6 tekens moet bestaan (minimaal twee en maximaal acht tekens).

Kosteninschatting

In het onderstaande overzicht zijn de eenmalige kosten en jaarlijkse exploitatiekosten voor de RDW per variant globaal weergegeven. De genoemde bedragen zijn indicatief en vereisen diepgaander onderzoek voor een betrouwbaardere inschatting. De bedragen vormen een minimum per scenario; verdere nauwkeurigheid kan worden bereikt door aanvullend onderzoek. RDW heeft de kosten voor de scenario's in de eerder genoemde maten in meer detail inzichtelijk gemaakt in een aparte nota.

	Variant 1		Variant 2		Variant 3	
	Realisatie	Exploitatie	Realisatie	Exploitatie	Realisatie	Exploitatie
6 tekens	€6 mln.	€0,8 mln	€25 mln.	€0,8 mln	n.v.t	n.v.t.
≤ 6 tekens	€12 mln.	€0,8 mln	€25 mln.	€0,8 mln	n.v.t	n.v.t.
≤ 8 tekens	€20 mln.	€0,8 mln	€25 mln.	€0,8 mln	€40 mln.	nb

Tabel 2. Financiële impact voor RDW van de invoering van gepersonaliseerde kentekens

5.2.2 Belastingdienst

De totale realisatiekosten voor de aanpassingen naar variant 1 worden geschat op eerder genoemde financiële grootteklasse M. Hierbij zijn geen grote wijzigingen in bestaande systemen of de ontwikkeling van nieuwe systemen nodig. Er worden na implementatie geen extra exploitatiekosten verwacht, waardoor de totale kosten gelijk blijven aan de eerder genoemde realisatiekosten. Ook worden geen aanvullende personeelskosten of overige kosten verwacht. Mocht er echter worden besloten om het kenteken uit meer of minder dan zes tekens te laten bestaan, dan zouden de kosten aanzienlijk hoger uitvallen. Een exacte kosteninschatting van deze extra impact is niet te geven.

De totale realisatiekosten voor variant 2 worden geschat op XL, waarbij deze bestaan uit realisatiekosten voor zowel systemen als personeel. Voor de systemen is een uitbreiding van het huidige systeem nodig waarin het werken met een schaduwkenteken geïntegreerd kan worden, zodat medewerkers van de Belastingdienst op elk moment kunnen nagaan wie de eigenaar is van een voertuig. Dit geldt ook voor handhavers die op straat actief zijn om bijvoorbeeld te controleren of er geen geschorste voertuigen rondrijden. De te innen belastingen zijn immers gekoppeld aan het voertuig, maar moeten betaald worden door de eigenaar. In de systemen van de Belastingdienst moet dus een koppeling gemaakt worden tussen het voertuigkenteken en het schaduwkenteken.

Daarnaast moeten werkinstructies aangepast worden en dient personeel opnieuw getraind te worden om met het aangepaste systeem te werken. De realisatiekosten voor personeel worden hierbij geschat op M. De systeemexploitatiekosten worden ingeschat op 20 tot 25% van de systeemrealisatiekosten, wat neerkomt op L. Na de training en de aanpassing van de werkinstructies worden geen terugkerende exploitatiekosten voor personeel verwacht. Hoewel de subvarianten met variatie in het aantal toegestane tekens ook hier invloed hebben op de kosten, valt de orde grootte van deze impact binnen de eerder gemaakte kosteninschattingen.

De totale realisatiekosten voor variant 3 worden ingeschat op meer dan €100.000.000 (>XXL), waarbij de kosten bestaan uit realisatiekosten voor (vooral) systemen en personeel. Voor de systemen is een complete systeemwijziging nodig. De heffing van MRB is in de huidige situatie zoals gezegd gekoppeld aan het voertuig en niet aan de persoon. In variant 3 dient de hele systematiek rondom de heffing van MRB aangepast te worden en is mogelijk een wetswijziging nodig. In plaats van dat de Belastingdienst de voertuigeigenaar bij een voertuig zoekt, zoals nu, moet in variant 3 uitgezocht worden welk(e) voertuig(en)

hoort/horen bij de houder van een persoonsgebonden kenteken. Dat is een andere grondslag. Ook bij de bijtelling in de inkomstenbelasting voor privégebruik van een leaseauto zijn aanpassingen nodig. Dit resulteert in realisatiekosten die hoger zijn dan XXL, geeft de Belastingdienst aan.

Wat betreft exploitatiekosten voor personeel moeten werkinstructies volledig herschreven worden en dient het personeel opnieuw getraind te worden om met het nieuwe systeem te kunnen werken. Dit leidt tot realisatiekosten voor personeel van XL. De verwachting is dat de exploitatiekosten voor het nieuwe, complexere systeem XXL zijn. Na de integratie van de nieuwe werkwijze worden geen aanvullende exploitatiekosten voor personeel verwacht. Wijzigingen in het aantal toegestane tekens (meer of minder dan zes) vallen ook bij deze variant binnen de eerder gemaakte kosteninschattingen.

	Variant 1		Variant 2		Variant 3	
	Realisatie	Exploitatie	Realisatie	Exploitatie	Realisatie	Exploitatie
Systemen	€10 – 100K	nb	€1-10 mln.	€100k – 1 mln.	>€100 mln.	€10 – 100 mln.
Personeel	nb	nb	€10 – 100K	nb	1 – 10 mln.	nb
Totaal	€10 – 100K	nb	€1-10 mln.	€100K – 1mln	>€100 mln.	€10 – 100 mln.
≤ 6 tekens	Bij variant 1 extra impact. Bij variant 2 en 3 valt deze binnen de gekozen financiële grootteklassen					
≤ 8 tekens	Bij variant 1 extra impact. Bij variant 2 en 3 valt deze binnen de gekozen financiële grootteklassen					

Tabel 3. Financiële impact voor de Belastingdienst van de invoering van gepersonaliseerde kentekens (nb. betekent niet bekend of niet te bepalen)

5.2.3 Opsporing/handhaving

De implementatie van gepersonaliseerde kentekens kan volgens de respondenten in de stakeholdergroep ‘opsporing en handhaving’ aanzienlijke implicaties hebben. Kleine aanpassingen in het kentekensysteem vergen namelijk forse wijzigingen in de software-infrastructuren. Bovendien roept de wijziging de vraag op of bestaande handhavingsmiddelen de nieuwe kentekens effectief kunnen registreren en bestaat de kans dat het kenteken foutief gelezen wordt. Het belangrijkste risico is daarom dat de koppeling van het kenteken aan de juiste kentekenhouder minder goed gemaakt kan worden.

De koppeling tussen het kenteken en de kentekenhouder is absoluut wezenlijk en randvoorwaardelijk voor een goede uitvoering van handhaving en opsporing. In het geval getornd wordt aan dit systeem ontstaat er namelijk tevens een grotere kans op ondermijning, ruis en potentieel (onzeker) een fors hogere beroepsstroom⁴⁶. Dit raakt direct het boeteverwerkingssysteem: elk fout gelezen kenteken, ook al is het maar een klein percentage, leidt tot grote absolute aantallen boetes die handmatig behandeld moeten worden. Met circa 8 miljoen boetes op jaarbasis, zou een 1% toename van foutief gelezen kentekens al leiden tot substantieel meer handwerk voor de beoordeling. Mogelijk leidt het toevoegen van tekens op de kentekenplaat tot minder kwaliteit van de waarneming van de handhavingsmiddelen.

Wanneer de kwaliteit van de waarneming van de kentekens door de handhavingsmiddelen afneemt, zullen de personele kosten voor politie, CJIB en CVOM waarschijnlijk toenemen, door meer handmatig werk. Bij

⁴⁶ Bij een deugdelijke koppeling tussen kenteken en kentekenhouder is dit risico mogelijk te mitigeren, maar omdat dit in het stadium van dit onderzoek niet verder uitgewerkt is, moet dit risico zeker benoemd worden.

de politie verwacht men dat er – waarschijnlijk – geen nieuwe mensen worden aangenomen, maar eerder verschuivingen plaatsvinden in personeel tussen afdelingen. Hierdoor verliest de politie capaciteit op andere werkgebieden. In termen van systeemkosten verwachten politie, CJIB en CVOM, vanwege de wijzigingen in software-infrastructuren, ook aanzienlijke kosten, tenzij:

- a. De RDW de kentekenhouders op de juiste wijze blijft registreren. Als CJIB de kentekenhouders te allen tijde juist doorkrijgt, heeft de wijziging wellicht geen grote impact. Het CJIB geeft aan dat bij een mogelijke invoering van het gepersonaliseerde kenteken geen concessies gedaan mogen worden op de kwaliteit van het register van de RDW;
- b. De kwaliteit van de waarneming van de kentekens (handhavingsmiddelen) moet gewaarborgd blijven. Daarvoor geldt dat een kleine afwijking (foutpercentage) al zorgt voor veel extra handwerk (zie hierboven).

Geïnterviewden geven aan dit lastig in een van de kostencategorieën te kunnen plaatsen, vanwege de complexiteit van de precieze doorwerking van de varianten in systeemkosten en personele kosten. De categorie L voor de varianten 1 en 2 is de meest waarschijnlijke schatting. De respondenten hebben aangegeven dat zij deze schatting op dit moment niet nader kunnen onderbouwen. Hiervoor is meer onderzoek nodig, bijvoorbeeld via een uitvoeringstoets. Conclusies moeten dus voorzichtig getrokken worden. Samengevat zien de politie en het OM in algemene zin veel risico's en uitdagingen en staan daarmee negatief tegenover de invoering van een gepersonaliseerd kenteken. De reden is dat de voordelen naar hun mening niet opwegen tegen de nadelen; ook al zijn deze nadelen niet allemaal even concreet in beeld te brengen zonder uitvoeringstoets.

	Variant 1		Variant 2		Variant 3	
	Realisatie	Exploitatie	Realisatie	Exploitatie	Realisatie	Exploitatie
Systemen	300K-3 mln.	nb	300K-3 mln.	nb	nb	nb
Personeel	nb	nb	nb	nb	nb	nb
Totaal	nb	nb	nb	nb	nb	nb
≤ 6 tekens	Geen impact					
≤ 8 tekens	Geen directe impact zolang het aantal tekens niet hoger wordt dan 8					

Tabel 4. Financiële impact voor opsporing en handhaving van de invoering van gepersonaliseerde kentekens (nb betekent niet bekend of niet te bepalen)

5.2.4 Gemeenten

De implementatie van een gepersonaliseerd kenteken heeft voor alle drie de varianten een vergelijkbare impact bij gemeenten. Respondenten die de gemeenten vertegenwoordigen maken onderscheid tussen gemeenten waar de invoering van het gepersonaliseerde kenteken complex is en waar minder complex. Voor gemeenten die veel gebruik maken van gegevens die gekoppeld zijn aan het kenteken, zoals bij de verlening van parkeervergunningen en de toegang tot milieuzones, is de invoering van een gepersonaliseerd kenteken complexer dan voor gemeenten die dat niet of in mindere mate doen. Het aantal gemeenten waar de invoering complex is, ligt naar verwachting rond de 100. Op 1 januari 2024 bedroeg het aantal gemeenten in Nederland 342 wat betekent dat de invoering voor 242 andere gemeenten minder complex zal zijn.

Voor alle drie de varianten dienen gemeenten systeemwijzigingen toe te passen om gepersonaliseerde kentekens te herkennen en de bijbehorende voertuigeigenaar te identificeren. Op voorwaarde dat de koppeling tussen het kenteken, het voertuig en de persoon goed georganiseerd en *real time* beschikbaar is, verwachten zij dat de systeemrealisatiekosten per gemeente tussen S en M liggen. Voor elk van de 100 gemeenten waar de invoering van gepersonaliseerd kenteken complex is, verwachten zij M, en S voor de 242 gemeenten waar de invoering van een gepersonaliseerd kenteken minder complex is.

Wat betreft de exploitatiekosten om de systemen te onderhouden verwachten zij een S voor elk van de 342 gemeenten. De geïnterviewden geven ook aan dat de extra personeelskosten afhankelijk zijn van het gebruik – oftewel het aantal gepersonaliseerde kentekens in de gemeente. De wijze waarop de dagelijkse verwerking van kentekengegevens binnen een gemeente is vormgegeven, bepaalt voor een deel ook de kosten. Wordt bijvoorbeeld het bord met een gereserveerde parkeerplaats of invalideparkeerplaats telkens vervangen als de eigenaar wisselt van kenteken?

De experts verwachten dat de foutmarge toeneemt bij de invoering van gepersonaliseerde kentekens. Dit resulteert in meer handavingskosten, omdat gemeentemedewerkers extra handelingen en handwerk moeten verrichten. Daarmee schatten de experts de exploitatiekosten voor elk van de 100 gemeenten waar de invoering van het gepersonaliseerde kenteken complex is op S. De invoeringskosten voor het personeel zijn echter verwaarloosbaar. Naar verwachting is geen extra training nodig.

Uitgaande van een goede en vooral *real time* koppeling tussen kenteken, voertuig en voertuigeigenaar, waarmee gemeenten, net als in het huidige systeem, adequaat en efficiënt informatie op kunnen vragen, verwachten de geïnterviewden tussen de verschillende varianten een vergelijkbare impact. Bij alle drie de varianten dienen systemen aangepast te worden zodat zij gepersonaliseerde kentekens kunnen verwerken.

Het toelaten van meer of minder dan 6 tekens heeft volgens de respondenten een substantieel effect op de kosten. Sommige systemen die gemeenten gebruiken kunnen meer of minder tekens aan, maar er zijn ook systemen die dit niet kunnen. De kosten voor het toelaten van meer of minder dan zes tekens konden de respondenten echter niet kwantificeren.

	Variant 1		Variant 2		Variant 3	
	Realisatie	Exploitatie	Realisatie	Exploitatie	Realisatie	Exploitatie
Systemen	€1,2-12,4 mln.	€0 - €3,4 mln.	€1,2-12,4 mln.	€0 - €3,4 mln.	€1,2-12,4 mln.	€0 - €3,4 mln.
Personeel	nb	€0 - €1 mln.	nb	€0 - €1 mln.	nb	€0 - €1 mln.
Totaal	€1,2-13,4 mln.	€0-4,4 mln.	€1,2-13,4 mln.	€0 - €4,4 mln.	€1,2-13,4 mln.	€0 - €4,4 mln.
≤ 6 tekens	Substantieel maar niet te kwantificeren					
≤ 8 tekens	Substantieel maar niet te kwantificeren					

Tabel 5. Financiële impact voor gemeenten van de invoering van gepersonaliseerde kentekens (nb betekent niet bekend of niet te bepalen)

5.2.5 Automotive sector

De respondenten in de automotive sector zijn geen voorstander van de implementatie van een gepersonaliseerd kenteken in Nederland. Variant 1 maakt volgens de respondenten weinig kans omdat de

restwaarde van de auto met een dergelijk kenteken sterk zal dalen. De respondenten zien nu al dat auto's die een duplicaatcode op de kentekenplaat hebben minder waard zijn en lastiger te verkopen. Variant 3 gaat volgens de respondenten zoveel impact opleveren dat het onverstandig is daaraan te beginnen.

Variant 2 is volgens de respondenten nog de "minst slechte optie". Echter, ook bij deze variant zijn de kosten volgens de geïnterviewden zeer hoog. Verschillende systemen zoals dealermanagementsystemen moeten aangepast worden om te zorgen dat het systeem kan werken met een schaduwkenteken naast het voertuiggebonden kenteken. Dit geldt ook als er meer of minder tekens dan de huidige zes toegestaan worden. Systemen moeten aangepast worden om met een variabel aantal tekens te kunnen omgaan. Ook systemen in werkplaatsen moeten aangepast worden. Als monteurs nu in de werkplaats bijvoorbeeld een onderdeel nodig hebben voor een auto kunnen ze dat eenvoudig bestellen via het voertuiggebonden kenteken en de meldcode. In variant 2 moeten deze systemen ook met een schaduwkenteken kunnen werken of moet handmatig uitgezocht worden om welk type voertuig het precies gaat. Vanwege het grote volume aan auto's in de sector kan de hiervoor benodigde tijd bij elkaar opgeteld snel oplopen.

Bij de aanschaf van een voertuig moeten, in geval van variant 2, meerdere aanvragen gedaan worden, een voor het voertuiggebonden kenteken en een voor het schaduwkenteken (bij de nieuwe eigenaar). De respondenten verwachten dat hierdoor de 'time-to-market' langer wordt. Voertuigen staan langer bij autobedrijven. De vraag is dan wie de eigenaar is van de auto's gedurende die periode. Als dit langere tijd voor de rekening komt van de autobedrijven maken zij extra kosten doordat zij rente moeten betalen over de financiering. Verder leidt een langere time-to-market tot een lagere klanttevredenheid, omdat men langer moet wachten op een auto die al bij de dealer staat.

De respondenten geven verder aan dat zij zich niet aan een kosteninschatting willen wagen. De varianten zoals die nu in de verkennende fase opgesteld zijn, bieden voor hun te weinig detailniveau om een kosteninschatting te geven. Wat gebeurt er bijvoorbeeld met gepersonaliseerde platen als deze niet meer op het voertuig zitten? Zijn die verhandelbaar? Kan een eigenaar in bezit zijn van meerdere platen, maar geen eigenaar zijn van een voertuig?

Het draagvlak onder de respondenten in de automotive sector voor een gepersonaliseerd kenteken is nihil. Het huidige systeem werkt volgens hen juist goed.

Informatieproviders en softwareleveranciers

Voor softwareleveranciers heeft de overstap naar gepersonaliseerde kentekens invloed op hun softwarepakketten. Binnen deze softwarepakketten dienen zij wijzigingen door te voeren om gepersonaliseerde kentekens te kunnen accepteren. In totaal worden ongeveer 75 verschillende softwarepakketten gebruikt in de Nederlandse automotive sector.

De huidige softwarepakketten kunnen variant 1 naar verwachting accommoderen. Deze brengt dus geen extra impact en kosten met zich mee. Voor variant 2 (schaduwkenteken), dient software wel aangepast te worden. De inschatting voor de realisatiekosten per softwarepakket ligt tussen S en M. Exploitatiekosten voor systemen worden geschat op 10 tot 15% van de realisatiekosten per jaar. Extra kosten voor personeel zijn er niet; deze kosten, vooral voor programmeurs, vallen onder de systeemaanpassingen.

Voor variant 3 worden de realisatiekosten om softwarepakketten aan te passen ingeschat op M per softwarepakket. Ook deze exploitatiekosten worden geschat op 10 tot 15% van de realisatiekosten. Net als bij variant 2 vallen de personeelskosten onder de systeemkosten. Het toelaten van meer of minder dan 6 tekens heeft volgens de respondenten ook geen extra effect zolang er niet meer dan acht tekens worden toegestaan. De huidige softwarepakketten kunnen nu ook met dat aantal functioneren.

Uit de gesprekken met informatieproviders bleken de omschrijvingen van de huidige drie varianten voor hen onvoldoende detailniveau te bevatten om een gedegen uitspraak te doen over de mogelijke financiële impact van de wijzigingen. Zij gaven aan dat veel verschillende communicatieproducten moeten worden gewijzigd als wordt overgestapt naar een gepersonaliseerd kenteken dat afwijkt van het huidige kentekenformat. De wijzigingen kunnen op veel manieren verwerkt worden afhankelijk van de definitieve keuzen van en binnen een variant. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de rol van RDW in de gegevensuitwisseling. Nu dat nog onvoldoende duidelijk is kunnen zij geen adequate kosteninschatting maken. Om deze reden hebben wij de financiële impact voor informatieproviders niet meegenomen. Onderstaande tabel beperkt zich daarom tot de financiële impact voor softwareleveranciers, wat dus een onderschatting is van de kosten voor de gehele stakeholdergroep.

	Variant 1		Variant 2		Variant 3	
	Realisatie	Exploitatie	Realisatie	Exploitatie	Realisatie	Exploitatie
Systemen	nb	nb	€0 – 7,5 mln.	€0 en €1,125 mln.	€750 k - €7,5 mln.	€75K - €1,125 mln.
Personeel	nb	nb	Nb	nb	nb	nb
Totaal	nb	nb	€0 – 7,5 mln.	€0 en €1,125 mln.	€750 k - €7,5 mln.	€75K - €1,125 mln.
≤ 6 tekens	Geen extra kosten					
≤ 8 tekens	Geen extra kosten					

Tabel 6. Financiële impact voor softwareleveranciers van de invoering van gepersonaliseerde kentekens (nb betekent niet bekend of niet te bepalen).

5.2.6 Leasemaatschappijen

De VNA is geen voorstander van een gepersonaliseerd kenteken. De keuze zou aan de leasemaatschappij zijn om wel of geen gepersonaliseerd kenteken toe te staan, maar bij variant 3, het persoonsgebonden kenteken, zou dat hoe dan ook moeten. Bij de overige varianten ontstaat er naar verwachting maatschappelijke druk op leasemaatschappijen om een gepersonaliseerd kenteken toe te staan. Daarnaast kan het mogelijk ook een concurrentievoordeel opleveren als een leasemaatschappij een gepersonaliseerd kenteken toestaat (en anderen niet). Zeker bij private lease, wat steeds vaker voorkomt, is het naar verwachting onontkoombaar om gepersonaliseerde kentekens toe te staan. Bij private lease staat immers 95% van de voertuigen om financiële redenen op naam van de berijder. Bij zakelijke lease is dit slechts 10%. Leasemaatschappijen bestaan, zo stelt de VNA, bij de gratie van efficiënte processen. De verwachting is dat een gepersonaliseerd kenteken zorgt voor meer inefficiëntie.

De systemen die momenteel gebruikt worden, moeten aan de nieuwe situatie aangepast worden als gekozen wordt voor variant 2. Dat geldt ook voor zeker een stuk of 25 interfaces tussen systemen die leasemaatschappijen gebruiken. Het kenteken is ook hier de unieke sleutel in alle systemen. Deze aanpassingen doen softwareleveranciers, maar er zijn ook leasemaatschappijen die het in eigen beheer doen. De respondenten verwachten dat een miljoen euro per leasemaatschappij (XL) wellicht nog niet toereikend is voor de wijzigingen. Met 700 leasemaatschappijen in Nederland zijn de ingeschatte kosten daardoor zeer hoog. Nadat de systemen aangepast zijn, zullen er ook hogere exploitatiekosten ontstaan. Bijvoorbeeld doordat er meer handelingen nodig zijn bij de koppeling van orders en de tenaamstelling van voertuigen. Over de omvang van de exploitatiekosten hebben de respondenten geen uitspraken gedaan.

Ook bij variant 1 moeten systemen aangepast worden, maar is de verwachte impact beperkt, omdat het voertuiggebonden kenteken de unieke sleutel blijft. Invoering van variant 3 is onwaarschijnlijk volgens de respondenten, omdat dan het hele kentekensysteem op de schop moet. Dat zou zeer veel impact hebben. Hoe groot de impact voor beide varianten zou zijn, konden de respondenten niet aangeven. Hetzelfde geldt voor de impact van het afwijken van het huidige aantal van zes tekens van het kenteken.

Momenteel hebben medewerkers van leasemaatschappijen veel werk aan de invoering van de BPM-heffing op bestelwagens die vanaf 2025 van toepassing is. Vergelijken met een gepersonaliseerd kenteken lijkt deze wijziging klein, wat betekent dat de invoering van een gepersonaliseerd kenteken aanzienlijk meer impact zal hebben op leasemaatschappijen, aldus de respondenten.

	Variant 1		Variant 2		Variant 3	
	Realisatie	Exploitatie	Realisatie	Exploitatie	Realisatie	Exploitatie
Systemen	nb	nb	€ 0 - 700 mln.	nb	nb	nb
Personeel	nb	nb	Nb	nb	nb	nb
Totaal	nb	nb	€ 0 - 700 mln.	nb	nb	nb
≤ 6 tekens	Een afwijking van het huidige aantal tekens zorgt voor extra kosten.					
≤ 8 tekens	Een afwijking van het huidige aantal tekens zorgt voor extra kosten.					

Tabel 7. Financiële impact voor leasemaatschappijen van de invoering van gepersonaliseerde kentekens (nb betekent niet bekend of niet te bepalen).

5.2.7 Verzekeraars

In Nederland zijn er 30 tot 40 autoverzekeraars, ieder met hun eigen systemen, aldus de geïnterviewden. Daarnaast zijn er tussenpersonen actief op de markt. Zowel grote als kleine verzekeraars moeten investeringen doen om aanpassingen te realiseren bij de invoering van gepersonaliseerde kentekens. IT-systemen spelen een belangrijke rol binnen verzekeraars, en vaak werken zij met veel systemen naast elkaar. In de koppeling van deze systemen speelt het kenteken een belangrijke rol.

Variant 1 heeft naar verwachting de kleinste impact. Er zijn enkele beperkte systeemaanpassingen nodig om gepersonaliseerde kentekens technisch te kunnen verwerken. Daarnaast dient het personeel getraind te worden om met de nieuwe systemen te werken. De totale realisatiekosten voor deze variant worden ingeschat tussen de €1 en €10 miljoen voor de gehele sector. Verwacht wordt dat de exploitatiekosten gelijk blijven.

In geval van invoering van variant 2 verwachten respondenten een grotere impact dan bij variant 1. De totale realisatiekosten worden ingeschat op tussen de €10 en €100 miljoen voor de hele sector, vooral vanwege de benodigde systeemaanpassingen. Personeel moet opnieuw getraind worden en er zijn aanvullende overige kostenposten. Zo doorloopt bij een offerteaanvraag voor het verzekeren van een auto de aanvrager vaak verschillende stappen in een acceptatiestraat om diens kredietwaardigheid te beoordelen en de aanvraag *realtime* te accepteren. Bij een dergelijke aanvraag zijn kentekengegevens van belang; dit proces wordt complexer in geval van een schaduwkenteken. Ook zijn aanpassingen in polisvoorwaarden nodig rondom de identificatie van voertuigen. Tevens zijn aanpassingen nodig in de wijze van communiceren met klanten en in de standaarddocumenten die voor klanten worden opgesteld.

Wat betreft exploitatiekosten voorzien respondenten een lichte toename door extra systeemonderhoud en de noodzaak om vragen van klanten over het schaduwkenteken te beantwoorden.

Variante 3 heeft volgens respondenten de grootste impact, met kosten die geschat worden op meer dan €100 miljoen voor de gehele sector. Dezelfde kostenposten als bij variant 2 zijn hier van toepassing, maar in hogere mate. Respondenten verwachten bijvoorbeeld een complexere schadeafhandeling, omdat schade aan chassisnummers gekoppeld moet worden. Dit is foutgevoeliger. Ook is migratie van informatie noodzakelijk om schadehistorie binnen het nieuwe systeem te integreren, wat als complex en tijdrovend wordt ingeschat.

Bij alle drie varianten speelt het aantal tekens op de kentekenplaat een rol in de systeemaanpassingen, maar de geschatte extra kosten daarvan blijven binnen de gekozen bandbreedtes.

	Variant 1		Variant 2		Variant 3	
	Realisatie	Exploitatie	Realisatie	Exploitatie	Realisatie	Exploitatie
Systemen	nb	nb	nb	nb	nb	nb
Personeel	nb	nb	nb	nb	nb	nb
Totaal	€1 - 10 mln.	nb	€10 - 100 mln.	Nb	> €100 mln.	nb
≤ 6 tekens	Extra impact valt binnen de gekozen financiële grootteklassen					
≤ 8 tekens	Extra impact valt binnen de gekozen financiële grootteklassen					

Tabel 8. Financiële impact voor verzekeraars van de invoering van gepersonaliseerde kentekens (nb betekent niet bekend of niet te bepalen)

5.2.8 Totale kosten voor de verschillende stakeholders

Tabel 7 geeft een overzicht van realisatie- en exploitatiekosten per variant voor elk van stakeholders die betrokken zijn bij dit onderzoek. Variante 3 heeft voor het gehele stakeholderveld de meeste impact, gevolgd door variante 2. Bij variante 1 verwachten de respondenten de minste impact. Zoals hierboven toegelicht, is niet voor elke groep stakeholders een inschatting bekend. En, ten overvloede, de kosteninschattingen bij de overige stakeholders zijn ruwe inschattingen, waar geen onderliggende berekeningen voor zijn opgesteld.

	Variant 1		Variant 2		Variant 3	
	Realisatie	Exploitatie	Realisatie	Exploitatie	Realisatie	Exploitatie
Totale kosten						
RDW	€6 - 20 mln.	€0,8 mln.	€25 mln.	€0,8 mln.	€40mln.	nb
Belastingdienst	€10 – 100K	nb	€1 - 10 mln.	€100K – 1mln	>€100 mln.	€10 – 100 mln.
Opsporing/handhaving	€300K-3mln.	nb	€300K-3mln.	nb	nb	nb
Gemeenten	€1,2-13,4 mln.	€0-4,4 mln.	€1,2-13,4 mln.	€0 - €4,4 mln.	€1,2-13,4 mln.	€0 - €4,4 mln.
Automotive sector	nb	nb	nb	nb	nb	nb

Softwareleveranciers	nb	nb	€0 – 7,5 mln.	€0 en €1,125 mln.	€750 k - €7,5 mln.	€75K - €1,125 mln.
Informatieproviders	nb	nb	nb	nb	nb	nb
Leasemaatschappijen	nb	nb	€ 0 – 700 mln.	nb	nb	nb
Verzekeraars	€1 - 10 mln.	nb	€10 - 100 mln.	nb	> €100 mln.	nb

Tabel 9. Totale financiële impact voor de onderzochte stakeholders van de invoering van gepersonaliseerde kentekens (nb betekent niet bekend of niet te bepalen).

5.3 Niet-kwantificeerbare effecten

Naast de kosteninschattingen die we hierboven hebben gepresenteerd, heeft de invoering van een gepersonaliseerd kenteken ook niet-kwantificeerbare effecten die zijn benoemd in de interviews. Deze zetten we hieronder op een rij.

5.3.1 Identificatie van voertuigen en voertuigeigenaren

Gepersonaliseerde kentekens hebben potentieel invloed op de leesbaarheid en herkenbaarheid van kentekens op de openbare weg. Hoe langer het kenteken is en hoe meer variatie in de samenstelling in de tekencombinatie mogelijk is, hoe moeilijker het kenteken over het algemeen te identificeren, (automatisch) te lezen en te onthouden is (door verbalisanten of getuigen), geven diverse respondenten aan (bepaalde woorden of bijzondere combinaties zijn uiteraard wel gemakkelijker te onthouden). Ook kan het toestaan van gepersonaliseerde kentekens resulteren in een lagere betrouwbaarheid door camera's voor automatische nummerplaatherkenning. Dit kan resulteren in fouten bij handhaving en inning van parkeergelden (bijvoorbeeld bij parkeergarages). Daarnaast bestaat het risico dat objecten of teksten in de buurt van de kentekenplaat onbedoeld als kentekens worden herkend, wat de betrouwbaarheid van deze systemen ook vermindert. De huidige vaste structuur van het kenteken zorgt voor extra automatische controle mogelijkheden die vervallen bij de invoering van een gepersonaliseerd kenteken.

5.3.2 Fraude/handhaving

Het risico op fraude kan toenemen doordat van gepersonaliseerde kentekens visueel (op straat) minder makkelijk na te gaan is of deze zijn vervalst, aangezien de vaste structuur van de huidige kentekenseries wordt losgelaten⁴⁷. 'Afwijkende' tekencombinaties vallen daardoor minder snel op. Respondenten geven verder aan dat bij overtredingen of incidenten, bijvoorbeeld bij een ongeval, meer discussie kan ontstaan over aansprakelijkheid indien gebruik wordt gemaakt van een gepersonaliseerd of persoonsgebonden kenteken. In alle gesprekken komt terug dat het van cruciaal belang is dat de koppeling van een (gepersonaliseerd of persoonsgebonden) kenteken aan een voertuig (in de systemen van de RDW) 100% actueel is, om discussies te voorkomen over wie op welk moment verantwoordelijk is voor een voertuig.

Naast genoemde kwetsbaarheden geven meerdere geïnterviewden aan de potentiële fraudemogelijkheden nog niet volledig te overzien. Zij uiten hun zorgen dat kwaadwillenden bij invoering van een gepersonaliseerd kenteken fraudemogelijkheden ontdekken die niet (allemaal) op voorhand te zijn voorzien, doordat er extra complexiteit in de kentekensystematiek wordt geïntroduceerd.

⁴⁷ Zoals dat op het kenteken van een zware vrachtwagen als eerste letter een 'B' gebruikt wordt.

Een mogelijk voordeel van invoering van variant 3 voor de politie is het verdwijnen van de duplicaatcode. In de huidige werkwijze wordt bij bijvoorbeeld verlies of diefstal hetzelfde kenteken toegekend aan het voertuig, voorzien van een nummer boven het eerste scheidingsstreepje dat het duplicaat aangeeft. Veel autobezitters hebben een afkeer van de duplicaatcode en schuren deze weg of maken deze ook geel. Het resultaat is dat camera's de duplicaatcode niet meer kunnen herkennen. Dit resulteert in extra handwerk voor de politie om de juiste persoon bij het juiste voertuig te zoeken. Bij een persoonsgebonden kenteken is dit niet meer het geval, wanneer de eigenaar van het kenteken bij verlies of diefstal een nieuw kenteken moet aanvragen.

5.3.3 *Privacy*

De overstap naar gepersonaliseerde kentekens lijkt weinig extra privacy-gevolgen met zich mee te brengen, omdat kentekens nu al worden gezien als persoonsgegevens voor de AVG. Bij de eventuele invoering van een gepersonaliseerd kenteken is wel nader onderzoek nodig om vast te stellen of zich geen nieuwe privacy-issues kunnen voordoen, door de nadrukkelijker koppeling van het kenteken aan een persoon.

5.3.4 *Toegestane kentekencombinaties*

In alle interviews zijn zorgen geuit over toegestane tekencombinaties. RDW geeft in de eigen analyse aan dat maatschappelijk onaanvaardbare combinaties niet worden uitgegeven. Dit is het geval bij:

- a. Aanstootgevende inhoud: woorden of combinaties die als beledigend of vulgair kunnen worden opgevat.
- b. Discriminatoire of racistische inhoud: termen die beledigend zijn jegens bepaalde bevolkingsgroepen of religies.
- c. Politieke of religieuze boodschappen: verwijzingen naar politieke of religieuze organisaties of ideologieën.
- d. Criminele associaties: combinaties die kunnen verwijzen naar criminele activiteiten of organisaties.
- e. Internationale ongewenstheid: afkortingen die in andere talen een aanstootgevende betekenis hebben.

Het probleem is dat niet objectief is vast te stellen wat "maatschappelijk aanvaardbaar" is. Bovendien kan dat verschillen afhankelijk van wie je de vraag stelt. Het is dus een subjectief gegeven. Bepaalde combinaties kunnen in bepaalde kringen (of talen) een (onvoorziene) maatschappelijk ongewenste betekenis hebben. Het is aan de RDW om hierop te toetsen, maar het risico is dat de beoordelaars van aangevraagde kentekencombinaties niet alles kunnen overzien. Uit het interview dat we hebben gehouden met de Belgische FOM blijkt dat dit in België inderdaad een groot issue is. Er is een groot aantal voorbeelden van kentekens die zijn uitgegeven - en waarin vooraf geen problemen werden voorzien - waar bepaalde groepen vervolgens aanstoot aan namen, of waar commerciële partijen bezwaar tegen maakten, in het geval dat een merknaam was gekozen als tekencombinatie. De FOM heeft enkele keren aan burgers gevraagd om hun (toegekende) kentekencombinatie alsnog te vervangen door een andere.

5.3.5 *Tot slot*

Tot slot geven diverse respondenten aan dat effecten of impact en de daarmee samenhangende kosten pas echt duidelijk worden wanneer een systeem daadwerkelijk in gebruik wordt genomen. Hiermee benadrukken zij dat de genoemde effecten waarschijnlijk nog niet een compleet beeld geven.

6 Inschatting mogelijke baten

In dit hoofdstuk maken we een ruwe inschatting van de mogelijke baten voortkomend uit de invoering van een gepersonaliseerd kenteken. We extrapoleren daartoe de opbrengsten vanuit België en het Verenigd Koninkrijk naar Nederland en spraken met de ANWB om een beeld te krijgen van de vraag en behoefte naar gepersonaliseerde kentekens in Nederland. Gezien de verkennende aard van dit onderzoek is er geen nader onderzoek gedaan onder de bevolking naar de potentiële vraag naar gepersonaliseerde kentekens in Nederland. De vergelijking met buurlanden België en het Verenigd Koninkrijk gaat maar ten dele op. De inschatting van de potentiële baten in Nederland is daardoor grofmazig, passend bij het verkennende karakter van dit onderzoek.

Tot slot gaan we in dit hoofdstuk in op de financieringssystematiek rond de RDW. Hierbij geven we inzicht in de huidige structuur van inkomsten en uitgaven van de RDW en de impact hiervan op de baten voortkomend uit de invoering van een gepersonaliseerd kenteken.

6.1 Extrapolatie vanuit België en het Verenigd Koninkrijk

6.1.1 Aannames en uitgangspunten bij de extrapolatie

Het inschatten van de baten van gepersonaliseerde kentekens is complex omdat hiermee in Nederland niet eerder ervaring is opgedaan. Er bestaan geen inventarisaties van de behoefte aan een gepersonaliseerd kenteken onder Nederlandse voertuigeigenaren. De best mogelijke inschatting is de extrapolatie van de Belgische en Britse uitvoeringspraktijk naar de Nederlandse situatie, voor zover daar data over beschikbaar is. De Duitse toepassingspraktijk van een gepersonaliseerd kenteken passen we niet toe op de Nederlandse situatie omdat de gebruikte systematiek anders is dan beoogd in Nederland. Daarnaast zijn de opbrengsten in Duitsland, vanwege de lage prijs per kenteken, laag.

We hanteren verder de volgende uitgangspunten:

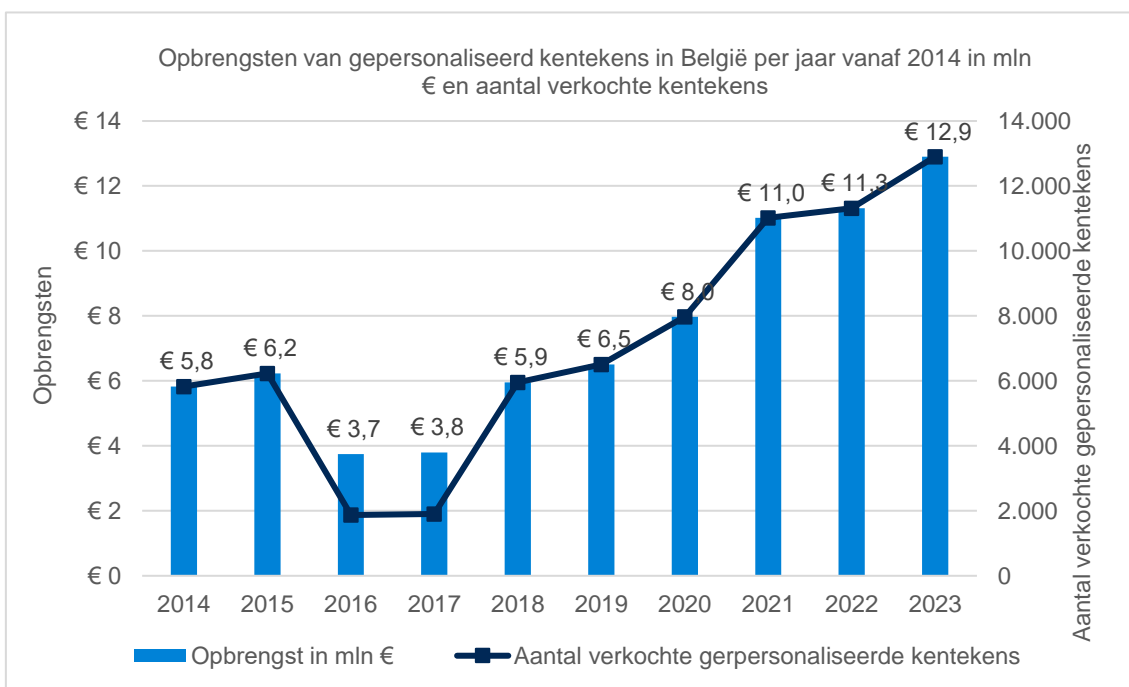
- a. Voor alle varianten corrigeren we de opbrengsten naar de verhouding van het aantal voertuigen in Nederland en respectievelijk België en het Verenigd Koninkrijk. Hierbij houden we rekening met het feit dat in het voorstel in Nederland uitsluitend betrekking heeft op personenauto's, maar dat in het Verenigd Koninkrijk en België ook andere voertuigcategorieën een gepersonaliseerd kenteken kunnen aanvragen.
- b. Voor de varianten 2 en 3 gaan we ervan uit dat de opbrengsten gelijk zijn. Voor de eigenaar maakt het immers niet uit of het een schaduwkenteken betreft of een volledig persoonsgebonden kenteken.
- c. Voor variant 1 gaan we ervan uit dat de opbrengst 25% bedraagt van variant 2 of 3. De verwachte restwaarde van het voertuig bij verkoop is lager, waardoor de vraag naar een gepersonaliseerd kenteken in variant 1 naar verwachting significant lager is. Bovendien betreft variant 1 alleen personalisatiemogelijkheden bij de aanschaf van een nieuw voertuig.
- d. We maken voor alle varianten onderscheid tussen scenario's waarbij de vraag naar een gepersonaliseerd kenteken respectievelijk 25% lager, gelijk of 25% hoger is dan in België of het Verenigd Koninkrijk.
- e. We maken onderscheid tussen de subvariant waarin precies zes tekens beschikbaar zijn en de subvariant waarin het aantal tekens variabel is, met een maximum van acht. De reden hiervoor is dat korte kentekens naar verwachting erg gewild zijn en langere kentekens meer mogelijkheden bieden voor personalisatie, bijvoorbeeld persoonsnamen. We doen hierbij de (niet onderbouwde)

aanname dat bij de subvariant met precies zes tekens de vraag 50% lager is dan in de subvariant met een variabel aantal tekens.

- f. Bij de vertaling van de Belgische en Britse situatie naar Nederland bepalen we de uitkomsten op basis van de gemiddelde opbrengsten gedurende de periode waarvoor we cijfers hebben. Het is niet aannemelijk dat bij de start van de uitgifte van gepersonaliseerde kentekens de vraag direct vergelijkbaar is met de vraag in landen waar een gepersonaliseerd kenteken al jaren verkrijgbaar is.

6.1.2 Extrapolatie vanuit België

De populariteit van het gepersonaliseerde kenteken laat in België een stijgende trend zien. In figuur 6 is het aantal aangeschafte kentekens vanaf 2014 weergegeven⁴⁸. In 2016 en 2017 is een duidelijke dip te zien in het aantal verkochte gepersonaliseerde kentekens in België. De reden hiervoor is dat de prijs in 2016 werd verhoogd van € 1.000,- naar € 2.000,-. Hieruit blijkt dat de vraag naar gepersonaliseerde kentekens in België een vrij sterke prijselasticiteit kent. Sinds 2018 worden een gepersonaliseerd kenteken weer verkocht voor de vaste prijs van € 1.000,-.



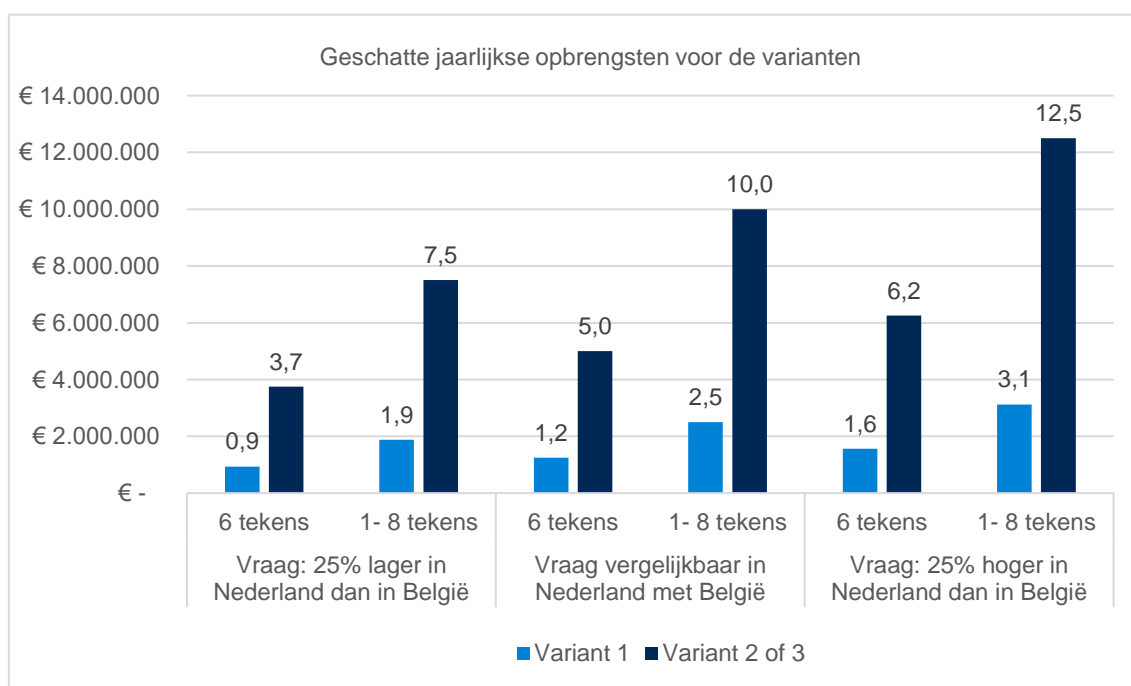
Figuur 6. Opbrengsten van gepersonaliseerde kentekens in België per jaar en aantal verkochte kentekens

Sinds het jaar 2014 zijn er in België er in totaal ruim 71.500 gepersonaliseerde kentekens verkocht. Ervanuit gaande dat al deze kentekens nog gebruikt worden, betekent dit dat 1,2% van de voertuigen in België een gepersonaliseerd kenteken heeft. Vertaald naar Nederlandse situatie bij een vergelijkbare vraag zouden in deze periode circa 95.000 voertuigen een gepersonaliseerd kenteken hebben gekregen.

De opbrengsten van de gepersonaliseerde kentekens zijn in België eenvoudig te bepalen door het aantal te vermenigvuldigen met de op dat moment geldende prijs. Deze opbrengsten zijn ook in de grafiek weergegeven. In totaal waren voor de Belgische overheid in de periode 2014-2023 ruim 75 miljoen euro. Voor de Nederlandse situatie zou dat neerkomen op bijna 100 miljoen euro over eenzelfde periode.

⁴⁸ FOD Mobiliteit. Eveneens te raadplegen op: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/01/12/gepersonaliseerde-nummerplaten-steeds-populairder-deze-mensen-h/>

Op basis van de Belgische gegevens hebben we de opbrengsten vertaald naar de Nederlandse situatie, rekening houdend met verschillen in aantallen voertuigen tussen beide landen en de hierboven beschreven aannames. De opbrengsten per jaar variëren tussen 0,9 en 3,1 miljoen euro voor variant 1. Gezien de hogere verwachte populariteit van de varianten 2 en 3 van een gepersonaliseerd kenteken komen de opbrengsten ook hoger uit. In het scenario met de hoogste opbrengst bedraagt deze 12,5 miljoen euro per jaar, in de situatie met de laagste opbrengst is dat meer dan drie keer zo laag, namelijk ruim 3,7 miljoen euro.



Figuur 7. Geschatte jaarlijkse opbrengsten in Nederland per jaar voor verschillende scenario's van de varianten op basis van extrapolatie van Belgische gegevens (gecorrigeerd voor verschillen in aantallen voertuigen tussen beide landen)

6.1.3 Extrapolatie vanuit Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is het gepersonaliseerde kenteken zeer populair. In 2015/2016, 2016/2017 en 2018/2019 werden er respectievelijk 335.000, 375.000 en 404.000 gepersonaliseerde kentekens verkocht⁴⁹. Volgens de DVLA is dit aantal in 2023 toegenomen tot ongeveer 480.000. Naast de verkoop van gepersonaliseerde kentekens verdient de DVLA ook aan het overschrijven van bestaande gepersonaliseerde kentekens.

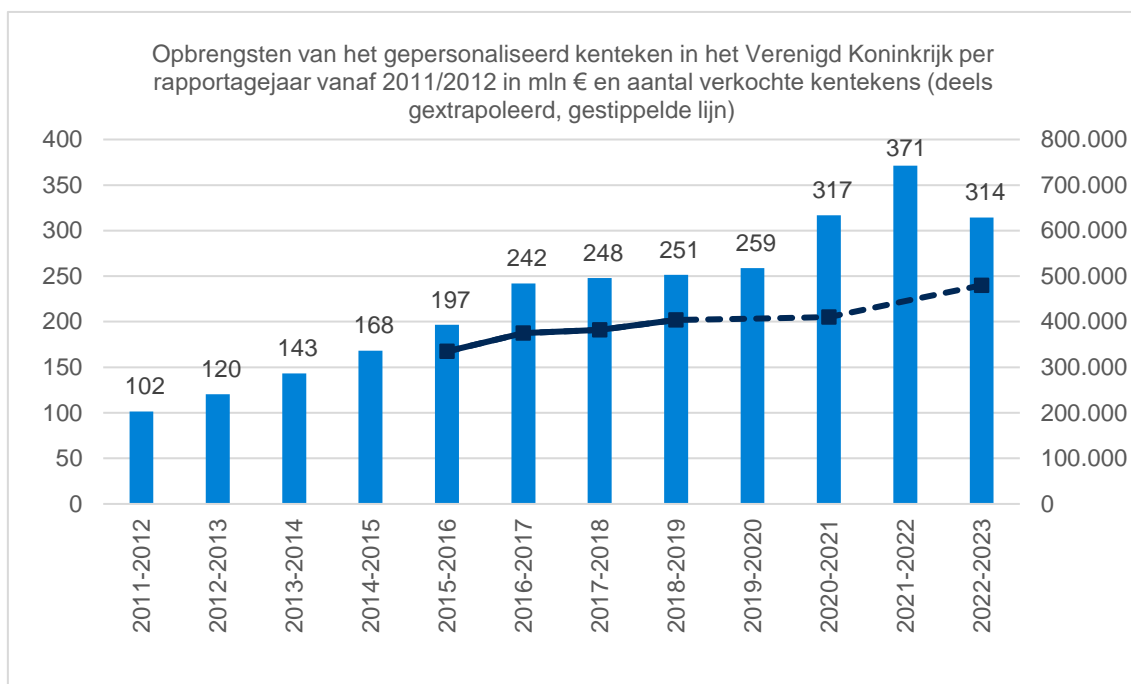
Volgens de DVLA is het aantal verkochte gepersonaliseerde kentekens ongeveer 5% van het aantal voertuigen. Voor de Nederlandse situatie zouden dat circa 511.000 voertuigen zijn. Sinds de introductie van het gepersonaliseerde kenteken in 1989 heeft de Britse overheid ongeveer 3 miljard euro aan opbrengsten ontvangen voor de gepersonaliseerde kentekens⁵⁰, wat bij vertaling van de Britse praktijk naar Nederland neer zou komen op zo'n 735 miljoen euro over eenzelfde periode.

⁴⁹ Het rapportagejaar van de DVLA loopt van maart tot en met maart het jaar erop.

⁵⁰

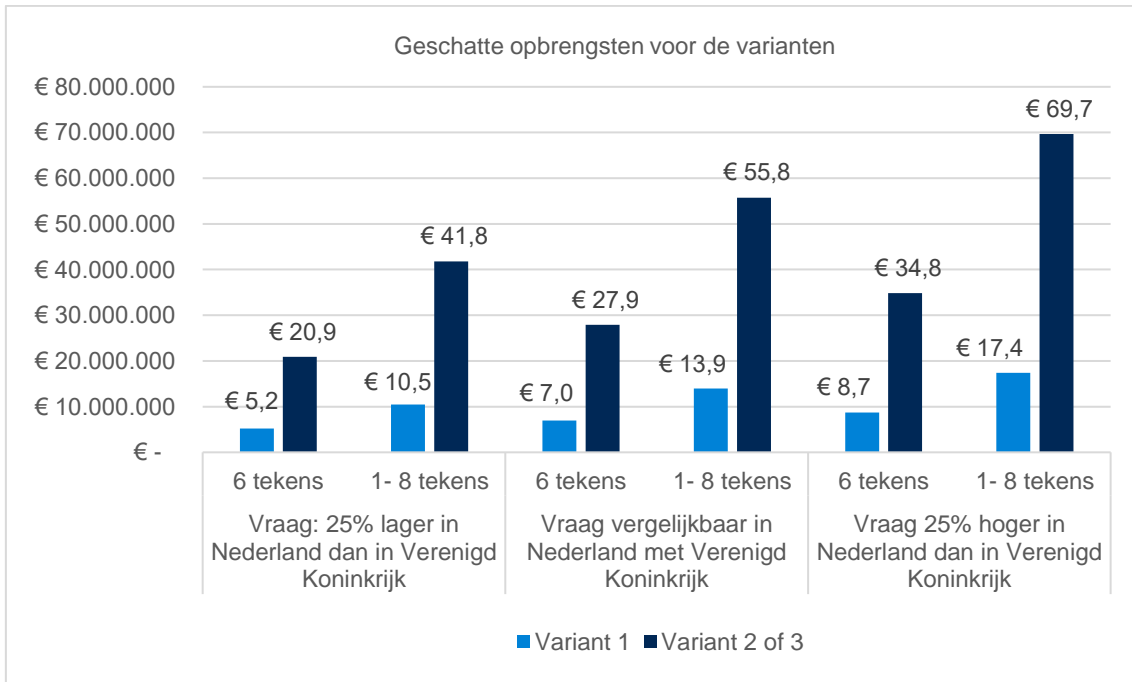
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64b6b85d0ea2cb001315e552/DVLA_annual_report_and_accounts_2022_to_2023.pdf. We hebben daarbij een koers aangehouden van 1 £ = € 1,17

De opbrengsten van de gepersonaliseerde kentekens in het Verenigd Koninkrijk zijn weergegeven in figuur 8. Daaruit blijkt dat het jaar 2021-2022 een absoluut piekjaar was qua opbrengsten.



Figuur 8. Opbrengsten van het gepersonaliseerde kenteken in het Verenigd Koninkrijk per jaar en aantal verkochte kentekens (deels onbekend en deels geëxtrapoleerd)

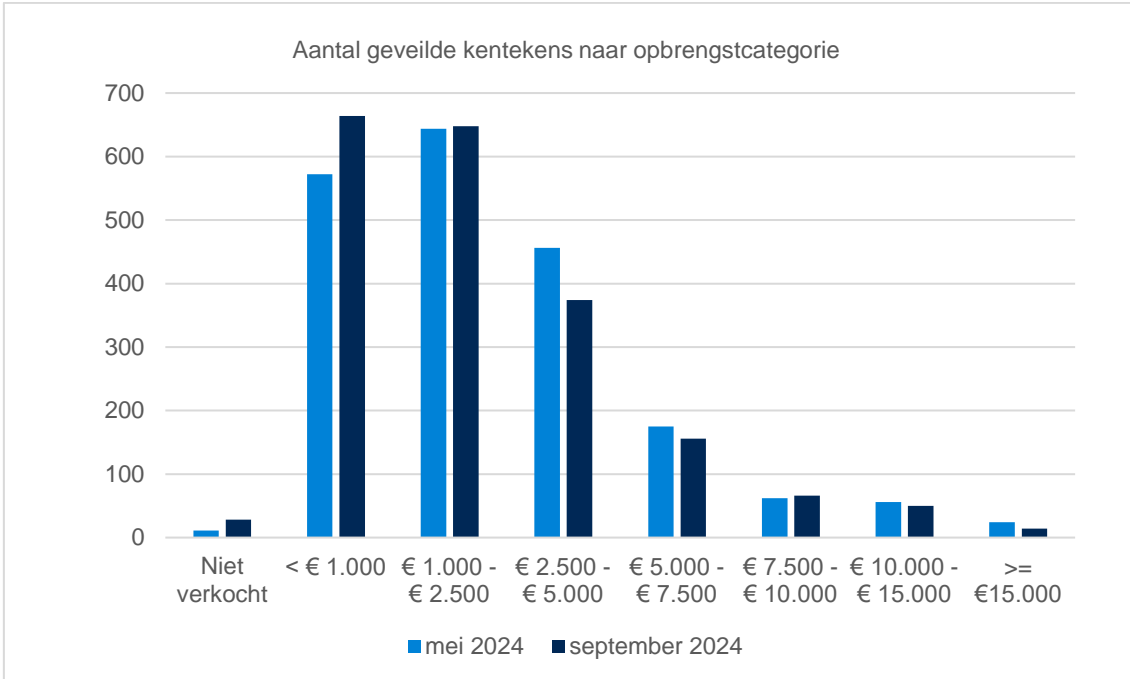
De geschatte opbrengsten in Nederland, gebaseerd op de situatie in het Verenigd Koninkrijk, hebben we in figuur 9 weergegeven, waarbij we weer hebben gecorrigeerd voor verschillen in aantallen voertuigen tussen beide landen en de eerder genoemde aannames hebben toegepast. De geëxtrapoleerde opbrengsten voor variant 1 lopen uiteen van ruim 5 tot ruim 17 miljoen euro per jaar.



Figuur 9. Geschatte opbrengsten in Nederland per jaar voor verschillende scenario's van de varianten op basis van extrapolatie van gegevens uit het Verenigd Koninkrijk (gecorrigeerd voor verschillen in aantallen voertuigen tussen beide landen)

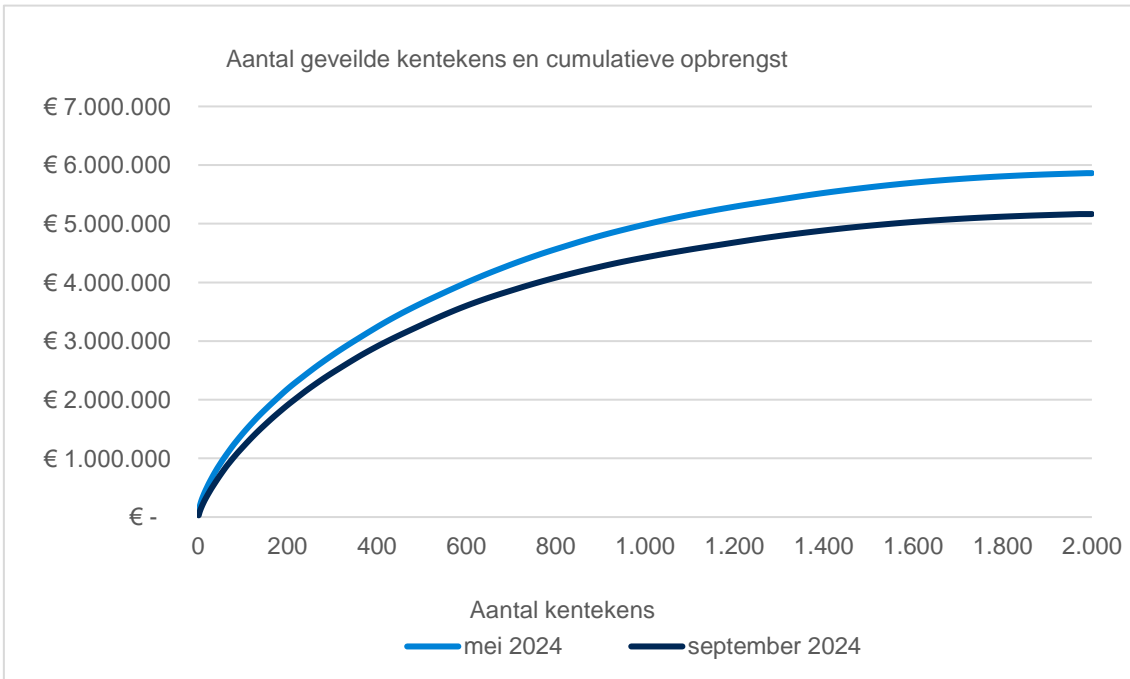
Voor de varianten 2 en 3 zijn de geschatte opbrengsten, zoals we eerder aangaven, aanzienlijk hoger dan voor variant 1. In de situatie met de hoogste opbrengst zouden gepersonaliseerde kenteken bijna 70 miljoen euro op jaarbasis kunnen opleveren, uitgaand van de subvariant met maximaal 8 tekens en een, relatief gezien, 25% hogere vraag dan in het Verenigd Koninkrijk.

De schattingen van de opbrengsten gebaseerd op de toepassingspraktijk in het Verenigd Koninkrijk zijn aanzienlijk hoger dan die in België. Een goede verklaring hiervoor is dat de prijs van een kenteken in het Verenigd Koninkrijk variabel is. Vooral kentekens die geveild worden brengen soms hoge bedragen op. In figuur 10 is de verdeling van het aantal kentekens naar opbrengstcategorie weergegeven voor veilingen van gepersonaliseerde kentekens in mei en september 2024.



Figuur 10. Aantal geveilde kentekens naar opbrengstcategorie in mei en september 2024

Hoewel het aantal kentekens in de hoogste prijscategorieën procentueel klein is, hebben zij in de totale opbrengsten van de veiling een groot aandeel. Dit hebben we gevisualiseerd in figuur 11. In mei 2024 waren de 340 kentekens met hoogste prijs goed voor 50% van de totale opbrengst. September was vergelijkbaar, met 311 kentekens die de helft van de totale opbrengst voor hun rekening namen.



Figuur 11. Aantal geveilde kentekens en cumulatieve opbrengst in mei en september 2024

De scheefheid van de verdeling laat zien dat sommige kentekens bijzonder in trek zijn. Voor een eventuele introductie in Nederland zou een veiling daarom naar verwachting meer opleveren dan een vaste prijs per kenteken zoals in België.

6.1.4 Kanttekeningen bij extrapolaties

De extrapolatie van de Belgisch en Britse uitvoeringspraktijk naar Nederland dient gezien te worden als een ruwe indicatie, omdat deze ervan uitgaat dat alle andere omstandigheden gelijk zijn. Dit zal in de praktijk zeker anders zijn. Een voorbeeld is dat in België en het Verenigd Koninkrijk gepersonaliseerde kentekens ook mogelijk zijn voor (bijna) alle voertuigcategorieën en niet alleen voor de categorieën zoals in de motie beoogd wordt. We hebben voor de opbrengsten daarvoor wel gecorrigeerd, maar weten bijvoorbeeld niet of de verdeling over de voertuigcategorieën gelijk is.

Het is onbekend hoe dit doorwerkt, maar de inschatting van experts tijdens de interviews is dat de belangstelling in Nederland eerder kleiner dan groter is dan in België en het Verenigd Koninkrijk. Nederlanders zouden volgens de geïnterviewden minder waarde hechten aan het kenteken en er te nuchter voor zijn⁵¹. De lagere animo voor een gepersonaliseerd kenteken zou ook verband kunnen houden met de hoge kosten voor het bezit en gebruik van een voertuig in Nederland. Vergeleken met België en Verenigd Koninkrijk zijn die kosten in Nederland aanzienlijk hoger⁵². Een gepersonaliseerd kenteken maakt de kosten hoger.

Verder zijn de doorgerkende scenario's, bijvoorbeeld over de vraag naar gepersonaliseerde kentekens in variant 1, gebaseerd op diverse aannames die niet in de praktijk getoetst zijn (zie eerder), en is er in beide buurlanden sprake van een andere tariefstructuur. Om meer inzicht te krijgen in de vraag in Nederland en de bereidheid om te betalen voor een gepersonaliseerd kenteken (en hoeveel) is nader onderzoek nodig.

De mogelijke opbrengsten van de invoering van een gepersonaliseerd kenteken lopen sterk uiteen, afhankelijk van met welk land we onszelf vergelijken. In de Belgische situatie levert alleen de uitgifte van gepersonaliseerde kentekens opbrengsten op. In de Britse situatie zijn er ook opbrengsten uit het overschrijven en verhandelen van gepersonaliseerde platen door de DVLA. De vraag is of we dat ook in Nederland willen introduceren.

Ook de inrichting van het systeem van het verkrijgen en behouden van een gepersonaliseerd kenteken heeft grote invloed op de potentiële opbrengsten. Kijkend naar het Verenigd Koninkrijk lijkt een veiling van kentekens waarvan de populariteit als hoog ingeschat wordt, financieel meer op te brengen dan een vaste prijs zoals in België. Een vaste prijs is echter in de uitvoering eenvoudiger en verschaft de burger meer duidelijkheid over de kosten van een gepersonaliseerd kenteken.

Verder kunnen de uiteindelijke opbrengsten lager uitvallen doordat de kosten voor aanschaf van een gepersonaliseerd kenteken in sommige gevallen op de te betalen belasting in minder gebracht kunnen

⁵¹ In het onderzoek van het SCP 'Denkend aan Nederland' uit 2019 geven verschillende expats hun mening over de Nederlandse volksaard. Daarbij komt naar voren dat zij Nederlanders vooral zien als praktisch, nuttig, pragmatisch, vlijtig en zuinig. Duitsers en Vlamingen valt het bijvoorbeeld op dat er in Nederland veel aandacht geschonken wordt aan koopjes en hoe trots men is als men iets goedkoop heeft kunnen verwerven. Uit hetzelfde onderzoek komt naar voren dat op basis van culturele modellen Nederland vooral lijkt op Noorwegen, Denemarken, Zweden, Finland, en in iets mindere mate op Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk. Vergeleken met Angelsaksische landen lijkt er in Nederland ook minder nadruk te liggen op het beleven van plezier (<https://www.scp.nl/publicaties/monitors/2019/06/26/denkend-aan-nederland>). Voorzichtig zou hieruit geconcludeerd kunnen worden dat door een grotere nadruk op zuinigheid en koopjes en wat minder op plezier een gepersonaliseerd kenteken in Nederland minder in trek zou zijn.

⁵² LeasePlan International Consultancy Services, 2022. Car Cost Index

worden. Deze mogelijkheid zorgt voor meer populariteit van een gepersonaliseerd kenteken bij ondernemers in België⁵³. Dit leidt in België soms tot discussies tussen de fiscus en ondernemers⁵⁴.

6.2 ANWB

De ANWB is een vereniging die met diverse activiteiten de belangen van haar leden behartigt op het gebied van mobiliteit, vakantie en vrije tijd. De ANWB heeft – binnen haar achterban – in de afgelopen jaren geen signalen ontvangen dat er behoefte of vraag is naar een gepersonaliseerd kenteken. Vanuit haar leden heeft de ANWB geen vragen of verzoeken ontvangen over de mogelijkheden voor een gepersonaliseerd kenteken. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het gemiddelde ANWB-lid, generaliserend gesproken, zekerheid en betaalbaarheid zoekt. Mogelijk is de doelgroep die geïnteresseerd is in gepersonaliseerde kentekens daardoor ondervertegenwoordigd onder ANWB-leden. De ANWB benoemt in een interview ook dat Nederlanders ‘nuchterder’ zijn dan inwoners uit het Verenigd Koninkrijk of België. Aangenomen wordt dat de vraag naar gepersonaliseerde kentekens in Nederland daarmee relatief kleiner is dan in België of het Verenigd Koninkrijk.

6.3 Financieringssystematiek

RDW is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met een publieke taak. De organisatie financiert zich grotendeels zelf door het heffen van tarieven voor haar diensten, zoals het uitgeven van kentekenbewijzen, rijbewijzen en het registreren van voertuigen. Deze diensten zijn georganiseerd in specifieke taakclusters, waaronder de taakclusters Ontheffingen, Afgifte rijbewijzen en Afgifte documenten. Elk taakcluster bevat meerdere diensten die afzonderlijk kostendekkend moeten zijn.

Kostendekkend werken betekent dat de inkomsten van alle diensten binnen een taakcluster⁵⁵ de kosten moeten dekken, met een marge van $\pm 5\%$. Binnen een taakcluster kunnen verliesgevende diensten voorkomen. Deze verliesgevende diensten dienen dan gecompenseerd worden door winstgevende diensten binnen hetzelfde cluster. Dit betekent dat RDW een dienst goedkoper kan aanbieden dan de kostprijs, zolang een andere dienst binnen hetzelfde cluster ‘winstgevend’ is. Compensatie tussen verschillende taakclusters is echter niet toegestaan. Een structureel verliesgevend en winstgevend taakcluster is dus niet mogelijk binnen deze systematiek.

Wanneer RDW in de toekomst winst zou maken met de verkoop van gepersonaliseerde kentekens (winst = opbrengsten – kostprijs dienstverlening), moet deze winst binnen het specifieke taakcluster blijven waarin deze dienst valt. Dit betekent dat de inkomsten uit gepersonaliseerde kentekens uitsluitend worden ingezet voor tariefverlaging van andere diensten binnen hetzelfde taakcluster. Winsten kunnen niet worden gebruikt om tarieven uit andere taakclusters te verlagen.

In de praktijk beperkt deze systematiek de mogelijkheden om de eventuele winst op de uitgifte van gepersonaliseerde kentekens elders ten goede te laten komen aan (alle) automobilisten. Daarnaast moeten tarieven, volgens de geldende systematiek, voor alle diensten van de RDW ‘redelijk’ blijven en dicht bij de werkelijke kostprijs liggen. Kortom, wanneer de eventuele winst voortkomend uit de verkoop

⁵³ <https://www.ad.nl/auto/gepersonaliseerde-nummerplaten-in-belgie-hoeveel-kost-zo-n-kenteken-en-wat-zijn-de-regels~a390a5da/>

⁵⁴ <https://www.certifisc.be/fr/nieuws/13358/is-mijn-gepersonaliseerde-nummerplaat-fiscaal-afreikbaar>

⁵⁵ Voorbeelden van taakclusters zijn typekeuringen, erkenningen regelingen, keuringen, kentekenonderzoek, et etc. Een overzicht van de taakclusters is bijvoorbeeld te vinden op de website van de RAI: <https://www.raivereniging.nl/file/upload/doc/rdw-tarieven-2024-def.pdf>.

van gepersonaliseerde kenteken door de RDW worden geïnd, zijn er beperkte mogelijkheden om deze aan alle automobilisten ten goede te laten komen.

Er zijn enkele uitzonderingen op bovenstaande systematiek, waarbij RDW wel inkomsten genereert, maar deze niet binnen de taakclusters worden verwerkt. Bijvoorbeeld als RDW heffingen int namens een derde partij. Dan is er geen sprake van dienstverlening waarvoor een kostendekkend tarief moet worden gerekend. Zo int RDW naar verwachting vanaf 2026 de vrachtwagenheffing⁵⁶, waarbij de netto-opbrengst van de heffing gaat naar subsidies voor de verduurzaming en innovatie van de transportsector. De onderliggende wetgeving stelt dat de inkomsten uit de vrachtwagenheffing specifiek moeten worden aangewend voor projecten die de duurzaamheid van het wegtransport bevorderen, zoals het verminderen van de CO₂-uitstoot, het verbeteren van de infrastructuur, en het stimuleren van innovatieve technologieën. Dit gebeurt los van de reguliere taakclusters van RDW, wat betekent dat deze gelden niet binnen de gebruikelijke financiële kaders van de RDW worden verwerkt. Ook int de RDW de tijdelijke tolheffing op de A24, bekend als de Blankenburgverbinding⁵⁷. Deze tol is bedoeld om de kosten van de aanleg en het onderhoud van deze weg terug te verdienen. Net als bij de vrachtwagenheffing is de organisatie van de tolheffing niet geïntegreerd in de gebruikelijke taakclusters van de RDW. In plaats daarvan worden de inkomsten direct aangewend voor de betrokken infrastructuur.

De RDW opereert binnen een kostendekkend systeem voor haar reguliere diensten, waarbij inkomsten binnen specifieke taakclusters moeten blijven. Uitzonderingen zoals de vrachtwagenheffing en de tijdelijke tolheffing op de A24 laten zien dat er mogelijkheden zijn om opbrengsten buiten deze clusters aan te wenden, mits daar een wettelijk kader voor is.

⁵⁶ [Mobiliteitsbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

⁵⁷ [Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 2024 | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

7 Conclusies

In dit hoofdstuk formuleren we onze conclusies rond de vraag wat de impact van de eventuele invoering van een gepersonaliseerd kenteken in Nederland. Onze conclusies zijn gebaseerd op de informatie uit de voorgaande hoofdstukken.

7.1 Huidige voertuiggebonden kentekensystematiek compliceert invoering van een gepersonaliseerd kenteken

Nederland kent sinds 1951 een voertuiggebonden kentekenregistratie: hierbij is het kenteken gekoppeld aan het voertuig, niet aan de eigenaar of berijder ervan. Wanneer het voertuig wordt verkocht blijft het kenteken bij het voertuig. Voor elk voertuig wordt een uniek kenteken uitgegeven dat - op uitzonderingen na (bijvoorbeeld bij export) - gedurende de levensduur bij het voertuig blijft.

Doordat het kenteken in Nederland strikt voertuiggebonden is, is het kenteken de unieke sleutel in het kentekenregister van RDW. RDW registreert op basis van het voertuiggebonden kenteken van zes posities onder andere tellerstandgegevens, APK-gegevens, verzekeringsgegevens en ontheffingen. Informatie wordt verstrekt aan burgers, bedrijven, overheden en providers op basis van het kenteken. Ook informatieverstrekking aan bijvoorbeeld de politie vindt meestal plaats op basis van het kenteken. Doordat het kenteken voertuiggebonden is, is het kenteken ook de unieke sleutel in bijna alle databases in de automotive sector en hoeft niet het langere voertuigidentificatienummer gebruikt te worden. Veel systemen in de automotive sector hebben een automatische koppeling met het kentekenregister van RDW waardoor kwaliteit, actualiteit, juistheid en uniformiteit van de gegevens geborgd is.

Doordat al 73 jaar wordt gewerkt met voertuiggebonden kentekens, vergt de invoering van een gepersonaliseerd of persoonsgebonden kenteken grote aanpassingen in systemen, processen en werkwijzen van overheidsorganisaties en private partijen, omdat deze momenteel niet zijn ingericht op een andere kentekensystematiek. Eventuele invoering heeft daardoor impact op een groot aantal partijen in de publieke sector (RDW, Belastingdienst, opsporing en handhaving en gemeenten) en de private sector (autoleasemaatschappijen, verzekeraars, informatieproviders en softwareleveranciers en de automotive sector).

De impact varieert tussen de drie onderzochte varianten:

- a. Variant 1: het kenteken blijft volledig voertuiggebonden. De eerste eigenaar van het voertuig kan er echter voor kiezen om het kenteken te personaliseren. Het kenteken blijft bij verkoop gekoppeld aan het voertuig.
- b. Variant 2: bij deze variant behoudt het voertuig een voertuiggebonden kenteken. De eigenaar van het voertuig heeft daarnaast echter de mogelijkheid om een gepersonaliseerd kenteken te gebruiken op het voertuig, als schaduwkenteken;
- c. Variant 3: bij deze variant wordt overgestapt op een volledig persoonsgebonden kenteken. Iedere aspirant voertuigeigenaar krijgt bij de eerste aanschaf van een voertuig een persoonsgebonden kenteken dat gedurende zijn of haar leven bij de persoon blijft. Dit persoonsgebonden kenteken kan worden gepersonaliseerd.

De impact van variant 1 is relatief beperkt, doordat het kenteken voertuiggebonden blijft, zoals in de huidige kentekensystematiek. Geïnterviewden geven echter aan dat het personaliseren van het kenteken in deze variant naar verwachting weinig aantrekkelijk is, doordat het gepersonaliseerde kenteken na

verkoop bij de auto blijft. Het kan zelfs voor een daling van de restwaarde zorgen. Bovendien wordt hiermee maar een klein deel van de markt bediend: er worden aanzienlijk meer tweedehands auto's dan nieuwe auto's verkocht⁵⁸.

Alle geïnterviewden zijn het erover eens dat variant 3 veruit de grootste impact heeft, doordat de hele systematiek van een voertuiggebonden kenteken wordt losgelaten. Het kenteken kan daardoor niet meer als unieke *identifier* worden gebruikt voor het voertuig.

Variant 2 houdt het midden hiertussen, maar levert naar inschatting van de geïnterviewde stakeholders alsnog forse impact op de uitvoering op, omdat zij moeten gaan werken met een schaduwkenteken naast het voertuiggebonden kenteken. Ook is een invoeringstermijn nodig van 3 tot 5 jaar, gerekend vanaf het moment na politieke besluitvorming. Omdat variant 2 van de drie varianten het meest realistisch is om in te voeren, nemen we die variant als uitgangspunt in de verdere uitwerking van de conclusies in dit hoofdstuk.

7.2 Mogelijke opbrengsten gepersonaliseerd kenteken staan niet in verhouding tot de invoeringskosten

Uitgaand van variant 2 (schaduwkenteken) concluderen wij dat de mogelijke opbrengsten van de invoering van een gepersonaliseerd kenteken niet in verhouding staan tot de maatschappelijke kosten ervan. De hoge implementatiekosten betekenen een zeer lange maatschappelijke terugverdientijd, als deze op langere termijn überhaupt al terugverdiend kunnen worden. We gaan in deze paragraaf achtereenvolgens in op de implementatiekosten, de jaarlijkse verwachte exploitatiekosten en de jaarlijkse opbrengsten.

We benadrukken nogmaals dat het hier gaat om ruwe inschattingen, meestal gebaseerd op de interviews met stakeholders, waar geen onderliggende berekeningen aan ten grondslag liggen. Bovendien hebben onze gesprekspartners voor sommige sectoren zich niet gewaagd aan een (ruwe) inschatting. Voor de verkennende aard van dit onderzoek geven deze inschattingen echter voldoende beeld van de te verwachten kosten.

7.2.1 De maatschappelijke implementatiekosten bedragen naar schatting ordegrrootte honderden miljoenen euro's

De totale implementatiekosten voor alle stakeholders zijn, zoals gezegd, lastig in te schatten. Op basis van de gevoerde gesprekken is het reëel om te stellen dat de totale implementatiekosten bij variant 2 in de ordegrrootte van honderden miljoenen euro's liggen, of zelfs boven 1 miljard euro. In hoofdstuk 5 hebben we dit nader uitgewerkt en toegelicht per groep stakeholders. De ingeschatte implementatiekosten zijn hoog vanwege de grote impact als gevolg van de doorwerking van het gebruik van het kenteken tot in de 'haarvaten' van systemen en processen, en door het grote aantal betrokken partijen in de private sector (verzekeraars, leasemaatschappijen, automotive sector et cetera). Deze implementatiekosten moeten vanuit publieke of private middelen worden gedekt.

7.2.2 De maatschappelijke jaarlijkse exploitatiekosten bedragen naar schatting ordegrrootte enkele tientallen miljoenen euro's

Ook de jaarlijkse exploitatiekosten voor alle stakeholders gezamenlijk zijn lastig in te schatten. De exploitatiekosten zitten bijvoorbeeld in hogere beheerkosten voor (complexere) systemen en in extra benodigd personeel voor extra handwerk en hogere foutmarges. Op basis van de gevoerde gesprekken

⁵⁸ In 2023 werden bijna 370.000 nieuwe auto verkocht, tegen 1,39 miljoen occasions.

zouden de totale jaarlijkse exploitatiekosten bij invoering van variant 2 in de ordegrrootte van tien of enkele tientallen miljoen euro's kunnen liggen.

7.2.3 Een ruwe inschatting van de jaarlijkse opbrengsten loopt uiteen van 7 tot 70 miljoen euro

Voor een inschatting van de mogelijke opbrengsten per jaar in variant 2 extrapoleren we uitvoeringsgegevens vanuit België en het Verenigd Koninkrijk, aangezien er geen cijfers beschikbaar zijn over de potentiële vraag in Nederland naar gepersonaliseerde kentekens. Deze extrapolatie is mede gebaseerd op een flink aantal aannames, aangezien er verschillen zijn tussen de drie landen in cultuur en kentekensystematiek. Om een voorbeeld te noemen: de prijsstelling voor een gepersonaliseerd kenteken is zeer verschillend in België (vaste prijs) en het Verenigd Koninkrijk (dynamische prijzen). Verder zijn kentekens in het Verenigd Koninkrijk verhandelbaar, waarbij de overheid bij elke transactie inkomsten genereert uit aanpassingen nodig zijn in de registratie. De opbrengst is mede daardoor in het Verenigd Koninkrijk aanzienlijk hoger dan in België. Dit maakt een vergelijking met Nederland gecompliceerd. We houden daarom een grote bandbreedte aan. Uitgaand van variant 2 loopt de naar Nederland geëxtrapolerde inschatting van de jaarlijkse opbrengsten uiteen van 40 tot 70 miljoen euro als we ons baseren op het Verenigd Koninkrijk, en 7,5 tot 12,5 miljoen euro als we ons baseren op België.

7.3 Mogelijke opbrengsten gepersonaliseerd kenteken zijn niet makkelijk terug te sluiten naar automobilist

RDW financiert zich grotendeels zelf door het heffen van tarieven voor haar diensten. Deze diensten zijn georganiseerd in specifieke taakclusters, waaronder de taakclusters Ontheffingen, Afgifte rijbewijzen en Afgifte documenten. Elk taakcluster bevat meerdere diensten die afzonderlijk kostendekkend moeten zijn. Compensatie tussen verschillende taakclusters is niet toegestaan.

Wanneer RDW in de toekomst al winst zou maken met de verkoop van gepersonaliseerde kentekens (winst = opbrengsten – kostprijs dienstverlening), moet deze winst binnen het specifieke taakcluster blijven waarin deze dienst valt. Dit betekent dat de inkomsten uit gepersonaliseerde kentekens uitsluitend worden ingezet voor tariefverlaging van andere diensten binnen hetzelfde taakcluster.

Kortom, wanneer de eventuele winst voortkomend uit de verkoop van gepersonaliseerde kentekens door de RDW worden geïnd, zijn er beperkte mogelijkheden om deze aan alle automobilisten ten goede te laten komen, wat wel de intentie van de motie is.

Er zijn enkele uitzonderingen op bovenstaande systematiek, waarbij RDW wel inkomsten genereert, maar deze niet binnen de taakclusters worden verwerkt. Zo int RDW vanaf 2026 de vrachtwagenheffing. Dit gebeurt los van de reguliere taakclusters van RDW, wat betekent dat deze gelden niet binnen de gebruikelijke financiële kaders van de RDW worden verwerkt. Dergelijke uitzonderingen laten zien dat er mogelijkheden zijn om opbrengsten buiten deze clusters aan te wenden, mits daar wel een wettelijk kader voor is.

Een complicerende factor is tot slot dat veel kosten voor een gepersonaliseerd kenteken gemaakt worden bij de stakeholders in de automotive sector, maar dat het voor hen niet of nauwelijks mogelijk is opbrengsten te genereren uit een gepersonaliseerd kenteken. De vraag is waar de kosten die de sector maakt vervolgens landen.

7.4 Maatschappelijk draagvlak voor invoering gepersonaliseerd kenteken is beperkt

Uit de interviews die we hebben gehouden met stakeholders komt naar voren dat het draagvlak voor de invoering van een gepersonaliseerd kenteken beperkt is. Dat wordt op verschillende manieren zichtbaar.

7.4.1 *Geen maatschappelijk issue*

Een groot deel van de geïnterviewden vraagt zich al voor welk probleem een gepersonaliseerd kenteken een oplossing is. Zoals een van de geïnterviewden het verwoordde: “Dit is op dit moment niet het meest belangrijke maatschappelijke issue.” In andere bewoordingen gaven geïnterviewden aan dat de overheid de schaarse beleidscapaciteit beter kan inzetten op meer prangende maatschappelijke issues.

7.4.2 *Doelgroep naar verwachting relatief klein*

De doelgroep die behoefte heeft aan een gepersonaliseerd kenteken is naar verwachting relatief klein, geven stakeholders aan. Zoals eerder aangegeven hebben we voor deze verkenning geen behoefteonderzoek onder burgers gehouden. Kijkend naar de situatie in België en het Verenigd Koninkrijk zouden hooguit enkele procenten van de bevolking kiezen voor een gepersonaliseerd kenteken, waarbij meerdere stakeholders aangeven dat de animo onder de Nederlandse bevolking wellicht nog wat lager is, door de “nuchtere” volksaard. Verder zijn de kosten voor de eigenaar van een voertuig in Nederland hoger dan in de beide genoemde landen. Dat betekent dat de investeringen in de invoering van een gepersonaliseerd kenteken maar ten goede komen aan een betrekkelijk klein deel van de automobilisten.

7.4.3 *Discussie verwacht over toegestane tekencombinaties*

In alle interviews zijn zorgen geuit over toegestane tekencombinaties. RDW geeft in de eigen analyse aan dat maatschappelijk onaanvaardbare combinaties niet worden uitgegeven. De issue is dat niet objectief is vast te stellen wat “maatschappelijk aanvaardbaar” is. Bovendien kan dat verschillen afhankelijk van wie je de vraag stelt. Bepaalde combinaties kunnen in bepaalde kringen (of talen) een (onvoorziene) maatschappelijk ongewenste betekenis hebben. Het is aan de RDW om hierop te toetsen, maar het risico is dat de beoordelaars van aangevraagde kentekencombinaties niet alles kunnen overzien. Uit het interview dat we hebben gehouden met de Belgische FOM blijkt dat dit in België inderdaad een groot issue is. Er is een groot aantal voorbeelden van kentekens die zijn uitgegeven waar bepaalde groepen vervolgens aanstoot aan namen, met (pogingen tot) terughalen van kentekens tot gevolg.

7.5 Invoering compliceert identificatie van voertuig(eigenar)en en tegengaan van fraude

Naast de kosteninschattingen die we hierboven hebben gepresenteerd, heeft de invoering van een gepersonaliseerd kenteken ook niet-kwantificeerbare effecten die zijn benoemd in de interviews.

Gepersonaliseerde kentekens hebben potentieel invloed op de leesbaarheid en herkenbaarheid van kentekens op de openbare weg. Hoe langer het kenteken is en hoe meer variatie in de samenstelling in de tekencombinatie mogelijk is, hoe moeilijker het kenteken te identificeren, (automatisch) te lezen en te onthouden is (door verbalisanten of getuigen), geven diverse respondenten aan. Ook kan het toestaan van gepersonaliseerde kentekens resulteren in een lagere betrouwbaarheid door camera's voor automatische nummerplaattherkenning. Dit kan resulteren in fouten bij bijvoorbeeld handhaving en inning van parkeergelden. Ook voor de eigenaren kan de verminderde leesbaarheid voor problemen zorgen, bijvoorbeeld bij het in- en uitrijden van parkeergarages.

Het risico op fraude kan toenemen doordat van gepersonaliseerde kentekens visueel (op straat) minder makkelijk na te gaan is of deze zijn vervalst, aangezien de vaste structuur van de huidige kentekenseries wordt losgelaten. 'Afwijkende' tekencombinaties vallen daardoor minder snel op. Respondenten geven verder aan dat bij overtredingen of incidenten, bijvoorbeeld bij een ongeval, meer discussie kan ontstaan over aansprakelijkheid indien gebruik wordt gemaakt van een gepersonaliseerd of persoonsgebonden kenteken. In alle gesprekken komt terug dat het van cruciaal belang is dat de koppeling van een (gepersonaliseerd of persoonsgebonden) kenteken aan een voertuig (in de systemen van de RDW) 100% actueel is, om discussies te voorkomen over wie op welk moment verantwoordelijk is voor een voertuig.

Naast genoemde kwetsbaarheden geven meerdere geïnterviewden aan de potentiële fraudemogelijkheden nog niet volledig te overzien. Zij uiten hun zorgen dat kwaadwillenden bij invoering van een gepersonaliseerd kenteken fraudemogelijkheden ontdekken die niet (allemaal) op voorhand te zijn voorzien, doordat er extra complexiteit in de kentekensystematiek wordt geïntroduceerd.

De overstap naar gepersonaliseerde kentekens lijkt weinig extra privacy-gevolgen met zich mee te brengen, omdat kentekens nu al worden gezien als persoonsgegevens voor de AVG. Bij de eventuele invoering van een gepersonaliseerd kenteken is nader onderzoek nodig om vast te stellen of zich geen nieuwe privacy-issues kunnen voordoen, door de nadrukkelijker koppeling van het kenteken aan een persoon.

7.6 Tot slot

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

Zoals hierboven beschreven compliceert de huidige voertuiggebonden kentekensystematiek de invoering van een gepersonaliseerd kenteken. Dit leidt tot hoge implementatiekosten voor een groot aantal stakeholders, aangezien veel systeemaanpassingen bij een groot aantal organisaties nodig zullen zijn. Tegelijkertijd zijn de vraag naar gepersonaliseerde kentekens en de daarmee samenhangende opbrengsten onzeker; het gaat hooguit om enkele procenten van de automobilisten die gebruik zou maken van de mogelijkheid om het kenteken te personaliseren. De hoge implementatiekosten betekenen een zeer lange maatschappelijke terugverdientijd, als deze op langere termijn überhaupt al terugverdiend kunnen worden. Daarnaast is het (maatschappelijk) draagvlak onder stakeholders voor invoering van een gepersonaliseerd kenteken klein en compliceert het de identificatie van voertuigen en voertuigeigenaren en het tegengaan van fraude.

Dit alles bij elkaar rechtvaardigt de conclusie dat invoering van een gepersonaliseerd kenteken weliswaar (technisch) mogelijk is, maar zeer gecompliceerd en impactvol, en dat er geen variant bestaat waarvan te verwachten is dat deze een hoge verdien capaciteit heeft of leidt tot lastenverlichting voor (alle) automobilisten.

A. Bevraagde stakeholders

Wij hebben in het kader van dit verkennende onderzoek gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de hieronder genoemde organisaties. Wij zijn hen allen zeer erkentelijk voor hun tijd en inbreng ten behoeve van dit onderzoek:

- a. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, directies Wegen en Verkeersveiligheid, en Eigenaarsadviesing
- b. RDW
- c. BOVAG
- d. RAI
- e. Enkele partijen actief in de automotive sector
- f. Nationale politie
- g. Openbaar Ministerie
- h. Centraal Justitieel Incassobureau
- i. Belastingdienst
- j. Verbond van Verzekeraars en een verzekeraar
- k. Vereniging van Nederlandse Autoleasemaatschappijen
- l. Servicehuis Parkeren en Verblijven
- m. Enkele gemeenten
- n. Informatieproviders
- o. Softwareleveranciers
- p. Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer (België)
- q. Driver & Vehicle Licensing Agency (Verenigd Koninkrijk)

B. Motie lid Heutink c.s.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2024

Nr. 29

MOTIE VAN HET LID HEUTINK C.S.

Voorgesteld 25 januari 2024

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat er in België ruim 45.000 gepersonaliseerde kentekens zijn aangevraagd sinds de introductie ervan in 2014;

overwegende dat het hebben van een gepersonaliseerd kenteken wellicht ook voor veel Nederlanders interessant kan zijn;

van mening dat dit de eigen verdien capaciteit van het ministerie kan vergroten waardoor op termijn lastenverlichting voor alle automobilisten tot de mogelijkheden behoort;

verzoekt de regering te onderzoeken of een gepersonaliseerd kenteken ingevoerd kan worden;

verzoekt de regering bij dat onderzoek niet alleen te kijken naar een gepersonaliseerd kenteken dat gekoppeld is aan een persoon maar ook aan een voertuig;

verzoekt de regering tevens de Kamer voor het zomerreces te voorzien van de resultaten en de bijbehorende kosten-batenanalyse,

en gaat over tot de orde van de dag.

Heutink
Olger van Dijk
Van Zanten
Veltman