

Verdiepend onderzoek nalevingsgedrag en keteninrichting Betalen naar Gebruik

Definitief rapport

30 mei 2023

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusie	3
1. Inleiding	12
2. Aanpak	16
3. Uitgangspunten en werking BnG-systematiek	19
4. Nalevings- en overtredingsgedrag	25
5. Strategieën en maatregelen	36
6. Keteninrichting	54
7. Reflectie op BnG-systematiek	65
Bijlagen	
A. InterventieKompas	69
B. Beschrijving taken die binnen BnG ontstaan	71
C. Analyse van organisaties die in aanmerking komen voor BnG-taken	84
D. Nalevingsstrategieën	86
E. Maatregelenmix	88
F. Referentiesystemen	92

Samenvatting en conclusie

Samenvatting en conclusie

1. Inleiding
2. Aanpak
3. Uitgangspunten en werking BnG-systematiek
4. Nalevings- en overtredingsgedrag
5. Strategieën en maatregelen
6. Keteninrichting
7. Reflectie op BnG-systematiek

Samenvatting en conclusie

Achtergrond en aanleiding onderzoek

In het Coalitieakkoord is afgesproken om binnen de context van CO₂-reductie en toenemende grondslagerosie in het autodomijn uiterlijk in 2030 voor alle personen- en bestelauto's de motorrijtuigenbelasting om te vormen tot een belasting op basis van het jaarkilometrage (Betalen naar Gebruik). Betalen naar Gebruik (BnG) is niet tijd- en plaatsgebonden en vervangt de dan nog bestaande toltracés. Het ministerie van Financiën (Fin) en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het realiseren van deze maatregel.

In eerder onderzoek¹⁾ zijn verschillende systemen voor het registreren van gereden kilometers vergeleken op fraudebestendigheid, kosten, de privacy van de gebruiker, uitvoerbaarheid, tijdigheid van invoering en gebruiksgemak.

Uit dit eerdere onderzoek volgt dat het registreren van kilometers op basis van bestaande systemen eenvoudig is, voordelig is en gebruiksgemak biedt. De fraudebestendigheid van dit systeem is echter een risico¹⁾. IenW wenst samen met Fin (in het vervolg van dit rapport verwijzen we enkel naar IenW, tenzij expliciet anders vermeld) meer inzicht te hebben in de fraudegevoeligheid van deze oplossingsrichting en de wijze waarop een systeem van registratie tot handhaving fraudebestendig kan worden ingericht.

Doel van het onderzoek, onderzoeksvragen en aanpak

Doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de fraudegevoeligheid, het verwachte nalevingsgedrag en de inrichting van een BnG-systeem wanneer voortgebouwd wordt op bestaande systemen. De volgende onderzoeksvragen, die verdeeld zijn over twee deelonderzoeken, staan hierbij centraal.

Nalevingsgedrag en fraudegevoeligheid

Dit deelonderzoek richt zich op het (verwachte) nalevingsgedrag en de fraudegevoeligheid van BnG. Dit deel beantwoordt de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de fraudegevoeligheid van de BnG-systematiek 'voortbouwen op bestaande meetsystemen en registratie daarvan'?
2. Wat is het verwachte nalevingsgedrag van de BnG-systematiek 'voortbouwen op bestaande meetsystemen en registratie daarvan'?

3. Hoe verhoudt het verwachte nalevingsgedrag zich tot het nalevingsgedrag bij andere (vergelijkbare) systemen?
4. Welke maatregelen zijn effectief (hebben impact) en proportioneel (vereisen beperkte inspanning) om het nalevingsgedrag van de BnG-systematiek 'voortbouwen op bestaande meetsystemen en registratie daarvan' te borgen?

Deze onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de hand van deskresearch, interviews, een workshop over nalevingsgedrag, een workshop over maatregelen om naleving te bevorderen en analyse en validatie van maatregelen.

Inrichtingskeuzes

Dit deel van het onderzoek richt zich op het inzichtelijk maken van de keten van registratie, controle, heffing en inning, toezicht en handhaving. Daarbij wordt ook inzichtelijk gemaakt welke publieke organisaties invulling kunnen geven aan de rollen en taken die bij de invoering van BnG ontstaan. Dit deel beantwoordt de volgende onderzoeksvragen:

5. Hoe ziet een keten van registratie, controle, toezicht, handhaving, heffing en inning eruit?
6. Welke (uitvoerings)organisaties komen in aanmerking voor de binnen de keten ontstane rollen en taken?

Deze onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de hand van deskresearch en interviews met beoogde organisaties.

De inzichten uit de twee sporen geven gezamenlijk inzicht in hoe een keten van BnG eruitziet, waarbij het frauderisico zo goed als mogelijk gemitigeerd is. De resultaten van het onderzoek geven IenW inzichten die ondersteunen bij besluitvorming over de inrichtingskeuzes van BnG. Hiervoor wordt de laatste onderzoeksvraag beantwoord:

7. Wat betekenen de inzichten over fraudegevoeligheid, nalevingsgedrag en mogelijkheden voor toezicht, controle en handhaving voor de eerder door IenW en Fin gemaakte keuzes over de BnG-systematiek?

Deze onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van een reflectie van inzichten met inzichten uit eerder onderzoek waar eerder gemaakte keuzes op zijn gebaseerd.

Bron: 1) Dialogic, TwynstraGudde en Decisio (2022). Onderzoek kilometerregistratiesysteem voor Betalen naar Gebruik.

Samenvatting en conclusie

De werking van de BnG-systematiek die als uitgangspunt voor dit onderzoek is gehanteerd

Het kabinet is voornemens om per 1 januari 2030 de huidige motorrijtuigenbelasting (MRB) te hervormen. Binnen de huidige MRB wordt bezit van een auto belast met een vast bedrag per jaar dat per kwartaal of per maand wordt afgerekend. Bij het omvormen van de grondslag van een deel van de MRB worden de lasten van automobiliteit anders verdeeld. De belasting die belastingplichtigen gaan betalen wordt kilometerafhankelijk, zonder differentiatie naar tijd en plaats (Betalen naar Gebruik). Waar en wanneer deze kilometers zijn gemaakt, maakt niet uit. Dit betekent dat belastingplichtigen ook over kilometers die ze in het buitenland rijden belasting betalen. BnG wordt geïntroduceerd vanuit het eerlijkheidsprincipe van 'de gebruiker betaalt' en dient daarmee twee doelen:

1. *Het op peil houden van de belastinginkomsten:* met een groeiend aantal elektrische voertuigen dalen de overheidsinkomsten uit accijnzen en de BPM in het huidige systeem. Dit heet grondslagerosie. BnG zorgt ervoor dat alle automobilisten, waaronder ook de elektrische rijders, een bijdrage leveren aan overheidsinkomsten;
2. *CO₂-reductie in het autodomein:* automobilisten worden met de invoering van BnG gestimuleerd om hun auto bewuster te gebruiken.

BnG is van toepassing op houders van alle personen-en bestelauto's met een Nederlands kenteken en Nederlands ingezetenen met een voertuig met een buitenlands kenteken. Voor de andere belastingplichtigen onder de huidige MRB blijft de belasting in de huidige vorm bestaan.

De BnG-systematiek die in dit onderzoek is onderzocht, bouwt voort op bestaande systemen en processen. Om de belasting te kunnen innen, dient de tellerstand geregistreerd te worden. Het registreren van deze tellerstand is beoogd gedaan te worden bij (door de RDW erkende) garages of (voor een klein deel) bij RDW-keuringsstations die deze tellerstanden vastleggen in het Kentekenregister dat in beheer is bij de RDW. Dit wordt reeds gedaan bij bijvoorbeeld een Algemene Periodieke Keuring (apk), bandenwissel of onderhoud van een voertuig. Het

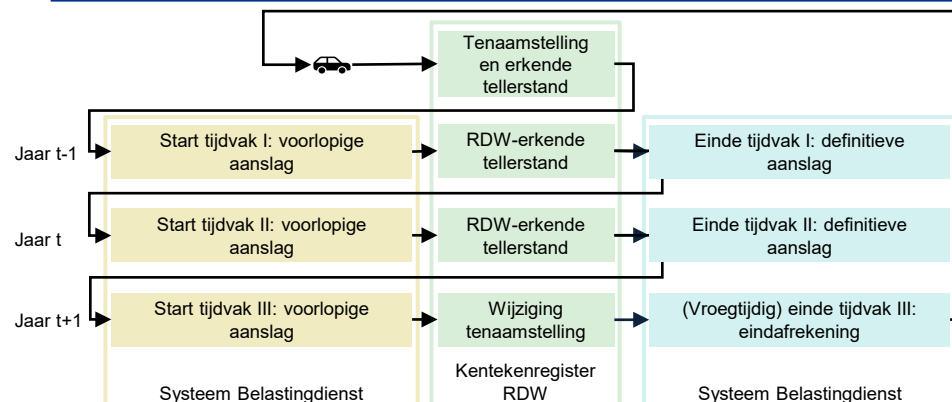
registreren en vastleggen van tellerstanden is dus niet nieuw. Verder kan indien mogelijk aangesloten worden bij de bestaande publieke uitvoeringsstructuur van belastinginning van de Belastingdienst. De RDW stelt informatie over geregistreerde tellerstanden en vaste voertuigkenmerken samen met relevante gegevens over de houder van het voertuig door aan de Belastingdienst die op basis daarvan de BnG-aanslag voor de belastingplichtige opstelt en int.

Dit onderzoek betreft een verdiepend onderzoek ten aanzien van deze BnG-systematiek waar verder o.a. de volgende uitgangspunten zijn gehanteerd:

- Taken voor BnG sluiten zo veel als mogelijk aan bij bestaande taken van bestaande organisaties, bijvoorbeeld bestaande taken in het kader van MRB of handhaving van tellerfraude.
- (Handmatig) registreren van tellerstanden door (erkende) garages vormt de basis van het systeem. Connected car data kan in de toekomst mogelijk gebruikt worden voor een deel van het wagenpark mits aan specifieke voorwaarden wordt voldaan. Dit onderzoek richt zich in de kern op (handmatige) registratie.
- Voorafgaand aan inwerkingtreding van BnG wordt informatie verzameld om een goede inschatting van het verwachte jaarkilometrage te maken.

In hoofdstuk 3 zijn de werking van de BnG-systematiek en de gehanteerde uitgangspunten nader toegelicht.

Het proces van BnG gedurende de levensduur van een voertuig



Samenvatting en conclusie

De BnG-systematiek kent sterke en zwakte factoren (zie figuur)

De volgende factoren binnen de BnG-systematiek worden beschouwd als sterk:

- **Gemak:** door aan te sluiten bij bestaande gewoonten, zoals de jaarlijkse apk, onderhoud en de bandenwissel, vraagt invoering van BnG voor het grootste deel van de belastingplichtigen nauwelijks of geen inspanning.
- **Kennis:** belastingplichtigen zullen (met een goede communicatiecampagne) de regels omtrent BnG kennen en begrijpen.
- **Toezicht:** belastingplichtigen begrijpen dat diverse overheidsinstanties toezicht en handhaving zullen uitvoeren om naleving te borgen.
- **Regel & regelsteller:** belastingplichtigen begrijpen het principe dat de gebruiker betaalt en onderschrijven de noodzaak voor invoering van BnG, namelijk de noodzaak om met het teruglopen van overheidsinkomsten uit accijnzen en de motorrijtuigenbelasting (MRB) belasting te heffen om overheidsuitgaven te kunnen doen.

De volgende factoren binnen de BnG-systematiek worden beschouwd als zwak en vragen om aandacht:

- **Beweegreden:** invoering van BnG betekent voor een deel van de belastingplichtigen extra kosten of extra handelingen om te verrichten. Sommige belastingplichtigen moeten specifiek voor registratie van de tellerstand naar een garage, met invoering van BnG wordt ook betaald voor kilometers die in het buitenland gereden worden en veelrijders zullen meer belasting betalen dan in

het systeem met MRB. Dit roept weerstand op.

- **Straf / beloning:** belastingplichtigen verwachten niet dat ze beloond worden bij goed gedrag.
- **Pakkans:** belastingplichtigen verwachten dat voor het handhaven op overtredingen geen fysieke controles nodig zijn. Wanneer fysieke controles worden uitgevoerd (bijv. extra controle bij garage, uitbreiding van de apk of staandehoudingen) om tellerstanden op te nemen, kan dit tot weerstand leiden.
- **Risicobewustzijn:** de tegenstrijdigheid in de dubbele doelstelling van BnG kan leiden tot verwarring. Zo betekent meer betalen zowel meer inkomsten (gewenst) als meer uitstoot (ongewenst).
- **Regel & regelsteller (specifiek: rechtvaardigheid regel):** deze dimensie scoort op de meeste onderdelen sterk, maar zwak wat betreft 'rechtvaardigheid regel' en wordt daarom uitgelicht. BnG kan voor belastingplichtigen immers om verschillende redenen als onrechtvaardig worden gezien. Bijvoorbeeld omdat voor kilometers in het buitenland soms ook tol wordt betaald, omdat automobilisten betalen voor overheidsuitgaven in andere domeinen dan mobiliteit of omdat autogebruik duurer wordt terwijl automobilisten niet altijd de mogelijkheid hebben om gebruik te maken van alternatief vervoer.

De dimensie 'omgeving' scoort neutraal en is om deze reden niet als specifiek sterke of zwakke factor benoemd.

Frauderisicoprofiel BnG-systematiek 'voortbouwen op bestaande systemen'



Samenvatting en conclusie

Gegeven de sterke en zwakke kanten, wordt BnG op verschillende manieren nageleefd of niet nageleefd

Het nalevings- en overtredingsgedrag binnen BnG kan onderverdeeld worden in verschillende categorieën:

- Onbewuste naleving van BnG, zonder daar bewust over na te hoeven denken of extra handelingen voor te verrichten, bijvoorbeeld omdat belastingplichtigen reeds jaarlijks naar een garage gaan voor een apk.
- Spontane naleving van BnG, omdat men het eens is met de principes van BnG en bereid is daarvoor (indien nodig) handelingen voor te verrichten.
- Handhavingsafschrikking als gevolg van risico's die gezien worden wanneer BnG niet nageleefd wordt, bijvoorbeeld door een hoge pakkans of hoge sancties.
- Onbewust overtredingsgedrag als gevolg van niet op de hoogte zijn dat BnG in sommige gevallen meer inspanning van de belastingplichtigen vraagt dan de MRB. Dit kan zich uiten in het niet naleven van het jaarlijks laten registreren van tellerstanden of het niet betalen van belastingaanslagen.
- Gemaksovertreding als gevolg van onverschilligheid of luiheid, bijvoorbeeld omdat men niet bereid is naar een garage te gaan om tellerstanden te laten registreren.
- Principieel overtredingsgedrag als gevolg van een gevoel dat BnG onrechtvaardig is. Dit kan zich uiten in het niet naleven van het jaarlijks laten registreren van tellerstanden, het manipuleren van tellerstanden, het aansporen van garages om verkeerde tellerstanden te registreren of het niet betalen van belastingaanslagen.
- Calculerend overtredingsgedrag als gevolg van hogere belastingen. Dit kan zich uiten in het manipuleren van tellerstanden en het aansporen van garages om verkeerde tellerstanden te registreren.

Negen aandachtsgebieden om nalevingsgedrag BnG te stimuleren en overtredingsgedrag te mitigeren

1. Duidelijke communicatie over de principes en doelstellingen die ten grondslag liggen aan BnG. Het eerlijkheidsprincipe van 'de gebruiker betaalt' ligt aan de basis van de invoering. Daarnaast dient de invoering van BnG de doelstellingen van inkomsterosie en CO₂-reductie. Deze doelstellingen kennen een zekere mate van tegenstrijdigheid – die reeds aanwezig is in de BPM en MRB – en het is belangrijk hier in de communicatie naar de doelgroep aandacht voor te hebben, om het draagvlak te kunnen vergroten.
2. Wegnemen van onduidelijkheden over wat in de overgang van MRB naar BnG van

belastingplichtigen verwacht wordt door communicatie, meer mogelijkheden om tellerstanden te laten registreren of zelf door te geven, mogelijk maken van connected car data voor registratie van tellerstanden, laagdrempelige betalingsmogelijkheden en delen van voorbeeldgedrag.

3. Wegnemen van weerstand als gevolg van hogere kosten voor een deel van de belastingplichtigen door het principe van 'de gebruiker betaalt' uit te leggen, uit te leggen waarvoor de belastingen nodig zijn en het bieden van een keuze tussen MRB en BnG in de overgangsfase van MRB naar BnG.
4. Wegnemen van motieven om registratie van tellerstanden te beïnvloeden door bijvoorbeeld te erkennen dat een deel van de belastingplichtigen meer betaalt binnen BnG, uit te leggen waarom dit zo is, (betalings)kortingen te geven, te compenseren voor kilometers in het buitenland (bonnetje van tol in buitenland kunnen aftrekken van belasting), vergroten van de pakkans bij overtredingen en hoge (maar proportionele) sancties.
5. Aandacht voor sociale bewijskracht: stimuleren van positieve sociale bewijskracht door bijvoorbeeld informatie te delen over wat de meeste mensen doen en successen bij handhaving van tellerfraude te delen.
6. Mitigeren van risico's binnen groepen die gevoelig zijn voor overtredingsgedrag, zoals beheerders van kleine wagenparken die mogelijk moeite hebben met de hogere kosten en extra administratieve handelingen, buitenlandse kentekens waarop toezicht en handhavingsmogelijkheden beperkter zijn en veelrijders die met invoering van BnG significant meer betalen dan bij MRB.
7. Behouden en vergroten van overgrote deel van belastingplichtigen dat regels naleeft, door materiële en immateriële beloningen, zoals (betalings)kortingen, actieve communicatie over succesvolle (automatische) registratie van tellerstanden of gamificatie door bijvoorbeeld inzicht te geven in besparingen ten opzichte van eerdere termijnen als gevolg van minder gereden kilometers.
8. Borgen dat publieke uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst en de RDW gesteld staan bij inwerkingtreding van BnG door voldoende bevoegdheden voor beoogde taken te realiseren en voorbereiding te stroomlijnen.
9. Wegnemen van mogelijkheden tot tellermanipulatie door het vergroten van de pakkans door fysieke controles uit te voeren (bijv. tijdens apk), , opsporingsacties te organiseren, het bestraffen van malafide partijen die tellermanipulatie als dienst aanbieden en uitbreiden van mogelijkheden om tellerfraude (eenvoudig) te bestraffen, zoals het instellen van een bestuurlijke boete.

Samenvatting en conclusie

Binnen de clusters zijn maatregelen gedefinieerd die in verschillende mate impact (doelmatigheid en proportionaliteit maatregel) hebben op het nalevingsgedrag en inspanning (uitvoerbaarheid maatregel) vereisen van de uitvoerder. Aan wie deze maatregelen zijn gericht en door wie deze uitgevoerd kunnen worden, is opgenomen in bijlage E.

Aandachtspunt	Maatregelen	Impact ¹⁾	Inspanning ²⁾
1. Aandacht voor de doelstelling	1.1 Opzetten van communicatiecampagnes over de principes en doelstellingen van BnG om draagvlak te vergroten	Hoog	Gemiddeld
	1.2 Opzetten van communicatie als onderdeel van het BnG-proces, bijv. tijdens registratie d.m.v. informatiefolders	Hoog	Gemiddeld
2. Aandacht voor de onbewuste overtreder	2.1 Communicatie dient overzichtelijk te maken wat er van wie wanneer verwacht wordt ('spoorboekjes')	Gemiddeld	Gemiddeld
	2.2 Communicatie dient gericht te zijn op en begrijpelijk te zijn voor de gehele groep belastingplichtigen	Hoog	Gemiddeld
	2.3 Incasso/automatische betaling mogelijk maken	Laag	Laag
	2.4 Meerdere momenten creëren voor het registreren van de tellerstand	Hoog	Hoog
	2.5 Gebruik van voertuigdata in combinatie met automatische incasso mogelijk maken	Gemiddeld	Hoog
	2.6 Mediacampagne met influencers inzetten om kennis van BnG en de achterliggende problematiek te vergroten	Hoog	Gemiddeld
3. Aandacht voor weerstand en verlies	3.1 Inzichtelijk maken waar de inkomsten van BnG naartoe gaan	Gemiddeld	Laag
	3.2 Een mediacampagne gericht op de boodschap dat milieuproblematiek niet stopt bij de grens	Laag	Gemiddeld
	3.3 Keuze bieden om of via garage of via connected car data (indien mogelijk) de tellerstand te laten registreren	Gemiddeld	Hoog
	3.4 Onderzoek de mogelijkheden voor het introduceren van een overgangsfase om de doelgroep te laten wennen	Gemiddeld	Gemiddeld
	3.5 Korting bieden om in het buitenland gereden kilometers te compenseren	Hoog	Hoog
4. Aandacht voor calculerend gedrag	4.1 Heldere uitleg verstrekken met een focus op transparantie in de afweging van de beleidsmakers	Hoog	Gemiddeld
	4.2 Erkenning bieden voor beleefde schade / beleefd ongemak	Gemiddeld	Laag
	4.3 Korting bieden om in het buitenland gereden kilometers te compenseren	Hoog	Hoog
	4.4 Verhogen van de pakkans, bijv. door het automatiseren van waarschuwingen i.g.v. ongeregistreerde tellerstand	Hoog	Gemiddeld
	4.5 Zorgen voor een waterdicht systeem voor leasemaatschappijen	Gemiddeld	Gemiddeld
	4.6 Sancties zijn stevig maar proportioneel en voornamelijk gericht op het beboeten van bewuste overtreders	Hoog	Gemiddeld
5. Aandacht voor sociale bewijskracht	5.1 Het delen van informatie met wat de meeste mensen doen of vinden om de morele norm te verhogen	Laag	Laag
	5.2 Het delen van wapenfeiten over het succes van de pakkans richting partijen die betrokken zijn bij het inbouwen	Gemiddeld	Hoog
6. Aandacht voor potentiële risicogroepen	6.1 Uitvoeren van doelgroepanalyses (bijv. InterventieKompas) om segmentaties verder in kaart te brengen	Gemiddeld	Laag
	6.2 Het creëren van meerdere laagdrempelige momenten om de tellerstand te laten registreren	Hoog	Hoog
7. Aandacht voor belonen	7.1 Communicatie opzetten die gericht is aan belastingplichtigen die BnG bewust naleven	Gemiddeld	Laag
	7.2 Belonen van positief gedrag door middel van spelprincipes en speeltechnieken, ofwel gamificatie	Gemiddeld	Laag
8. Aandacht voor partijen in implementatie	8.1 Digitaliseren van het registratieproces voor garages	Hoog	Gemiddeld
	8.2 Onderzoeken wat de mogelijkheden zijn rondom het introduceren van een bestuurlijke boete door de RDW	Hoog	Hoog
9. Aandacht voor aanpak manipulatie teller	9.1 Communiceren dat tellerstopapparaten een ernstige vorm van fraude zijn	Gemiddeld	Gemiddeld
	9.2 Verkleinen fouten omtrent informatieverstrekking: overweeg tellerstandregistratie d.m.v. OCR i.c.m. een app	Laag	Hoog
	9.3 Digitaliseren van het registratieproces voor garages, bijv. door uitlezen van de tellerstand en aanvullende data	Hoog	Gemiddeld
	9.4 Controleren van tellerstopapparaat achter de stuurkolom (vrijwillige controle en melding)	Hoog	Hoog
	9.5 Het creëren van meerdere laagdrempelige momenten om de tellerstand te laten registreren	Hoog	Hoog
	9.6 Pakkans verhogen door aanbieden anonieme tiplijn MMA voor zowel belastingplichtigen als garages	Gemiddeld	Gemiddeld
	9.7 Opzetten van opsporingsactie (i.v.m. vermoeden van manipulatie teller)	Gemiddeld	Hoog
	9.8 Malafide garages bestraffen	Hoog	Hoog
	9.9 Onderzoeken wat de mogelijkheden zijn rondom het introduceren van een bestuurlijke boete door de RDW	Hoog	Hoog

Samenvatting en conclusie

BnG kan binnen bestaande rollen ingericht worden. Vanuit garages en het OM zijn enkele aandachtspunten over hun beoogde rol aangegeven

De taken die met de invoering van BnG ontstaan (zie volgende pagina), kunnen binnen bestaande verantwoordelijkheden ingericht worden. De voor BnG voorziene taken lijken namelijk sterk op bestaande taken in het kader van de MRB en de aanpak van fraude. Betrokken organisaties kunnen dan ook voortbouwen op bestaande kennis en ervaring. Wel zijn per betrokken organisatie aandachtspunten geïdentificeerd waar rekening mee gehouden dient te worden.

Gegeven huidige ervaring ligt een belangrijke rol voor de RDW en de Belastingdienst voor de hand, die zij goed kunnen vervullen. Wel is uitbreiding van bevoegdheden voor toezicht en handhaving van de RDW nodig en vraagt de capaciteit bij de Belastingdienst aandacht, zowel in de voorbereiding bij de ontwikkeling van ICT-systemen als bij de realisatie voor het afhandelen van klantcontact en bezwaar en beroep.

Garages zien digitalisering van het proces van registratie van tellerstanden als voorwaarde om deze taak uit te kunnen voeren en zijn bereid vrijblijvend meldingen bij de toezichthouder te maken bij vermoedens van fraude.

Het Openbaar Ministerie (OM) ziet voor zichzelf een rol binnen de handhaving van BnG, maar enkel voor het vervolgen van stelselmatige en/of grove fraude. Oplossingen voor toezicht en handhaving voor meer incidentele frauden (en ook andere overtredingen die binnen BnG mogelijk zijn) moeten gezocht worden in uitbreiding van bijvoorbeeld de bevoegdheden van de RDW.

Naast de organisaties die binnen dit onderzoek onderzocht zijn, hebben ook andere organisaties een rol of kunnen deze in de toekomst een rol hebben bij BnG. Een voorbeeld hiervan zijn autofabrikanten. Autofabrikanten dragen zorg voor de werking en beveiliging van de kilometer teller en het eventueel mogelijk maken van (connected) car data voor BnG. De rol van autofabrikanten en aandachtspunten daarbij zijn in dit onderzoek niet onderzocht.

Conclusies over aandachtspunten bij de uitvoering van beoogde taken zoals aangegeven door de betreffende organisaties

Garages

Erkende garages kunnen tellerstanden registreren mits dit gedigitaliseerd wordt. Bij vermoedens van fraude zouden ze vrijblijvend meldingen kunnen maken.

Belastingdienst

De BnG-systematiek sluit volgens de Belastingdienst aan bij de kerntaken. Wel kunnen nog te maken keuzes de benodigde capaciteit sterk beïnvloeden.

RDW

RDW geeft aan dat uitbreiding van bevoegdheden nodig zijn om betrouwbaarheid van tellerstanden te borgen.

Openbaar Ministerie

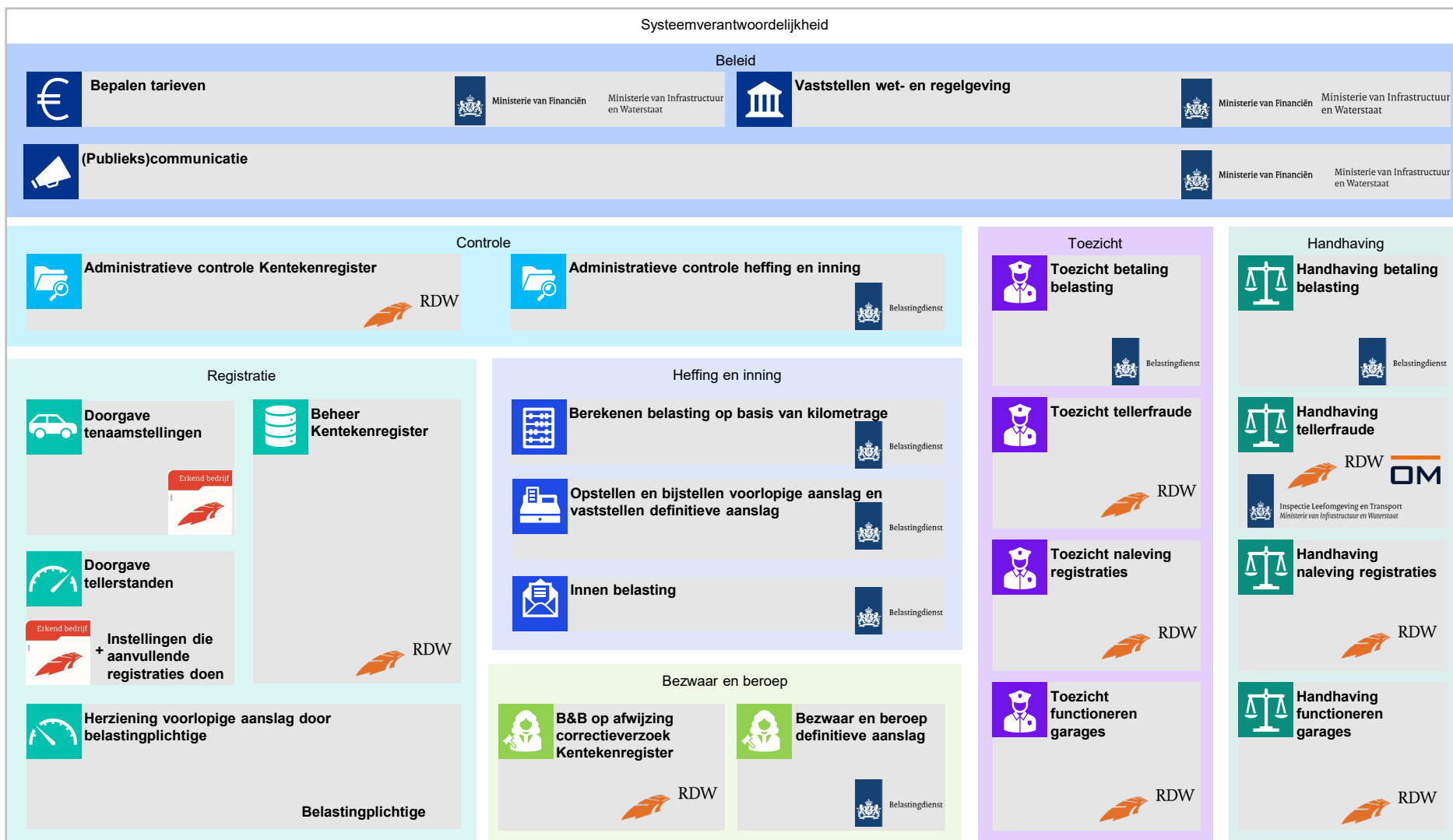
Het OM ziet voor zichzelf alleen een rol bij strafzaken omtrent stelselmatige en grove overtredingen. Incidentele overtredingen zouden niet via strafrecht moeten lopen.

lenW en Fin

lenW en Fin zijn allebei verantwoordelijk voor het functioneren van het BnG-systeem, maar in de praktijk kan maar één departement de pen voeren van wet- en regelgeving. Volgens lenW en Fin is het logisch dat Fin systeemverantwoordelijk is, aangezien BnG een belasting is. Vanwege de rol van lenW binnen het autodomein, als verantwoordelijke voor de Wegenverkeerswet 1994 en als eigenaar van de RDW geven Fin en lenW aan dat lenW op alle beleidsmatige vlakken betrokken moet blijven en ook mee moeten blijven beslissen over beleid.

Samenvatting en conclusie

Keteninrichting en rolverdeling BnG



Samenvatting en conclusie

Het is met aanvullende maatregelen mogelijk om naleving te stimuleren, maar draagvlak voor het systeem is daarmee niet gegarandeerd

Uit dit onderzoek komen geen inzichten naar voren waardoor afgeweken zou moeten worden van eerder gemaakte keuzes over de BnG-systematiek. Het eerder geïdentificeerde frauderisico is en blijft aanwezig, maar dankzij de mogelijke maatregelen is dit te overzien. En ondanks het feit dat een daadwerkelijke benchmark met andere systemen op dit moment niet realistisch is (de huidige BnG-systematiek is nog nergens geïntroduceerd), is de verwachting dat het merendeel van de belastingplichtigen de regels zal naleven, overeenkomend met nalevingsgedrag van andere vergelijkbare systemen (zoals beschreven in hoofdstuk 5).

Desondanks betekent dit niet dat hiermee ook draagvlak voor het systeem geborgd is. Dit heeft meerdere redenen.

- Aandachtspunten die naar voren komen raken aan de kern van het systeem, namelijk de dubbele doelstelling die moeilijk uitlegbaar is en daarmee ook een negatief effect kan hebben op het draagvlak.
- De tarieven zijn nog onbekend, terwijl deze een sterk effect hebben op het nalevingsgedrag, bijvoorbeeld voor de calculerende overtreder. Hoe meer betaald moet worden, hoe sterker de neiging om te overtreden.

Dergelijke aandachtspunten dienen continu onder de aandacht te zijn en in ogenschouw genomen te worden bij communicatie met burgers.

Belangrijke aandachtspunten voor vervolg

De inzichten uit dit onderzoek geven de volgende aandachtspunten voor het vervolg van de voorbereiding van BnG:

1. Stel op basis van de inzichten uit dit onderzoek vast welke maatregelen verder onderzocht moeten worden om naleving te kunnen borgen. Gebruik daarvoor doelgroepanalyses om segmentaties verder in kaart te brengen.
2. Gestart kan worden met een onderzoek naar de mogelijkheden rondom het toepassen van Optical Character Recognition (OCR) voor het doorgeven van de tellerstand door de gebruiker. Dit dient dan een gecertificeerd systeem te

worden waarbij de belastingplichtige veilig de tellerstand kan doorgeven door middel van een foto. Dit zou de jaarlijkse verplichting van een bezoek aan de garage mogelijk wegnemen. Daarmee pakt deze maatregel de zwakst scorende dimensie aan, namelijk die van beweegreden.

3. Onderzoek de mogelijkheden voor versnelde toepassing van (connected) car data als registratiemiddel.
4. Onderzoek het gebruik van aanvullende data voor de verificatie van tellerstanden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan brandstofverbruik.
5. Ontwikkel specifiek voor handhaving van tellerfraude een barrièremodel waarin voor de verschillende stappen die fraudeurs in het proces van tellerfraude doorlopen, barrières worden opgelegd.
6. Besteed in de communicatie met burgers uitgebreid aandacht aan de wijze waarop BnG wordt ingevoerd, zoals het eerlijkheidsprincipe van 'de gebruiker betaalt', hoe dit samenhangt en bijdraagt aan de twee doelstellingen van BnG (grondslagerosie en CO₂-reductie) en hoe dit doorwerkt in de BnG-systematiek (bijvoorbeeld tarifiering).
7. Betrek garages meer dan nu wellicht het geval is, en ga in gesprek over de mogelijkheden en randvoorwaarden voor een rol binnen zowel registratie als binnen toezicht en handhaving.
8. Betrek het Openbaar Ministerie en het ministerie van Justitie en Veiligheid als verantwoordelijk departement meer dan nu wellicht het geval is, en verken de beschikbare capaciteit om handhaving van stelselmatige fraude te kunnen onderzoeken en bestraffen.
9. Ga verder met gesprekken met beoogde uitvoeringsorganisaties en borg dat gewerkt wordt met concrete uitvoeringstoetsen voor de RDW en Belastingdienst, zodat geborgd wordt dat in randvoorwaarden voor uitvoering wordt voorzien.
10. Bepaal de tarieven voor BnG en onderzoek het maatschappelijke draagvlak voor een BnG-systeem in de huidige vorm.

1. Inleiding

Samenvatting en conclusie

1. Inleiding

2. Aanpak

3. Uitgangspunten en werking BnG-systematiek

4. Nalevings- en overtredingsgedrag

5. Strategieën en maatregelen

6. Keteninrichting

7. Reflectie op BnG-systematiek

IenW en Fin wensen inzicht in de keteninrichting, fraudegevoeligheid en het nalevingsgedrag van een BnG-systeem voortbouwend op bestaande systemen

Achtergrond en aanleiding

In het Coalitieakkoord is afgesproken om binnen de context van CO₂-reductie en toenemende grondslagerosie in het autodomein uiterlijk in 2030 voor alle personen en bestelauto's de motorrijtuigenbelasting om te vormen tot een belasting op basis van het jaarkilometrage (Betalen naar Gebruik). Betalen naar Gebruik (BnG) is niet tijd- en plaatsgebonden en vervangt de dan nog bestaande toltracés. Het ministerie van Financiën (Fin) en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het realiseren van deze maatregel.

In eerder onderzoek¹⁾ zijn verschillende systemen voor het registreren van gereden kilometers vergeleken op fraudebestendigheid, kosten, de privacy van de gebruiker, uitvoerbaarheid, tijdigheid van invoering en gebruiksgemak.

Uit dit eerdere onderzoek volgt dat het registreren van kilometers op basis van bestaande systemen eenvoudig is, voordelig is en gebruiksgemak biedt. De fraudebestendigheid van dit systeem is echter een risico¹⁾. IenW wenst samen met Fin (in vervolg van dit rapport verwijzen we enkel naar IenW, tenzij expliciet anders vermeld) meer inzicht te hebben in de fraudegevoeligheid van deze oplossingsrichting en de wijze waarop een systeem van registratie tot handhaving fraudebestendig kan worden ingericht.

Doel van dit onderzoek

Doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de fraudegevoeligheid, het verwachte nalevingsgedrag en de inrichting van een BnG-systeem wanneer voortgebouwd wordt op bestaande systemen. De resultaten van het onderzoek geven IenW en Fin inzichten die dienen voor besluitvorming over de inrichtingskeuzes voor BnG. De volgende onderzoeksvragen staan hierbij centraal:

Nalevingsgedrag en fraudegevoeligheid

Dit deel van het onderzoek richt zich op het (verwachte) nalevingsgedrag en de fraudegevoeligheid van BnG voortbouwend op bestaande meetsystemen en registratie daarvan. Dit omvat het vaststellen van risico's en motieven die het nalevingsgedrag van belastingplichtigen kunnen beïnvloeden. Hiervoor wordt

voortgebouwd op eerder onderzoek waarin een eerste beeld is geschetst van de frauderisico's rondom de registratie met de kilometerteller¹⁾.

Dit deel beantwoordt de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de fraudegevoeligheid van de BnG-systematiek 'voortbouwen op bestaande meetsystemen en registratie daarvan'?
2. Wat is het verwachte nalevingsgedrag van de BnG-systematiek 'voortbouwen op bestaande meetsystemen en registratie daarvan'?
3. Hoe verhoudt het verwachte nalevingsgedrag zich tot het nalevingsgedrag bij andere (vergelijkbare) systemen?
4. Welke maatregelen zijn effectief (hebben impact) en proportioneel (vereisen beperkte inspanning) om het nalevingsgedrag van de BnG-systematiek 'voortbouwen op bestaande meetsystemen en registratie daarvan' te borgen?

Inrichtingskeuzes

Dit deel van het onderzoek richt zich op het inzichtelijk maken van de keten van registratie, controle, heffing en inning, toezicht en handhaving. Daarbij wordt ook inzichtelijk gemaakt welke publieke organisaties invulling kunnen geven aan de rollen en taken die bij de invoering van BnG ontstaan.

Dit deel beantwoordt de volgende onderzoeksvragen:

5. Hoe ziet een keten van registratie, controle, toezicht, handhaving, heffing en inning eruit?
6. Welke uitvoeringsorganisaties komen in aanmerking voor de binnen de keten ontstane rollen en taken?

Bron: 1) Dialogic, TwynstraGudde en Decisio (2022). Onderzoek kilometerregistratiesysteem voor Betalen naar Gebruik.

IenW en Fin wensen inzicht in de keteninrichting, fraudegevoeligheid en het nalevingsgedrag van een BnG-systeem voortbouwend op bestaande systemen

Ondersteuning van besluitvorming

De inzichten uit de twee sporen geven gezamenlijk inzicht in hoe een keten van BnG eruitziet, waarbij het frauderisico zo goed als mogelijk gemitigeerd is. De werking van de keten (en aandachtspunten daarbij) samen met het inzicht in de frauderisico's (en bijbehorende maatregelen om deze indien mogelijk te mitigeren) geven op basis door IenW en Fin een besluit over een hoofdoplossingsrichting voor BnG kan worden genomen. Hiermee wordt de laatste onderzoeksvraag beantwoord:

7. Wat betekenen de inzichten over fraudegevoeligheid, nalevingsgedrag en mogelijkheden voor toezicht, controle en handhaving voor de eerder door IenW en Fin gemaakte keuzes over de BnG-systematiek?

Scope en reikwijdte

- Dit onderzoek richt zich op de keteninrichting en de fraudebestendigheid van de inrichting van de BnG-systematiek 'voortbouwen op bestaande meetsystemen en registratie daarvan' (oplossingsrichting 1) uit de Kamerbrief over eerste hoofdlijnen Betalen naar Gebruik¹). Andere oplossingsrichtingen zijn in dit onderzoek niet nader onderzocht.
- Dit onderzoek sluit aan bij het huidige beleidsvoornemen waarbij tellerstanden handmatig worden geregistreerd. Oftewel, het aflezen en vastleggen van de tellerstand van een voertuig.
- De beleidsvoorbereiding heeft parallel aan dit onderzoek plaatsgevonden, waardoor gehanteerde uitgangspunten ondertussen achterhaald kunnen zijn.
- Voor BnG kan het aantrekkelijk zijn om de gegevens van connected cars in de toekomst te gebruiken voor de heffing van MRB. Op dit moment is het gebruik van deze connected car data echter nog onderwerp van internationale discussies, met name op het gebied van consumentenprivacybescherming.
- Dit onderzoek sluit aan bij het huidige beleidstandpunt dat van connected car data gebruik kan worden gemaakt mits aan specifieke voorwaarden wordt voldaan. Omdat connected car data een registratievorm is die er naar verwachting in een bepaalde vorm zal zijn in 2030, wordt in het onderzoek beoordeeld wat de invloed van het gebruiken van connected car data kan zijn op

de fraudebestendigheid en werking van de keten. Het onderzoek geeft echter geen antwoord op de vraag hoe het benutten van connected car data (juridisch) mogelijk kan worden gemaakt en hoe een volledige keten (van registratie tot handhaving) eruit zou zien. Het gebruik van connected car data is op dit moment dus wettelijk niet mogelijk.

- Binnen dit onderzoek wordt een keten van registratie, controle, heffing en inning, toezicht en handhaving op hoofdlijnen uitgewerkt. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de taken die hierbij ontstaan, de organisaties die geschikt zijn om deze taken uit te voeren en welke aandachtspunten er zijn om taken (door deze organisaties) uit te laten voeren. Binnen de scope van dit onderzoek worden geen definitieve keuzes gemaakt over de definitieve inrichting van taken en de verdeling van taken. Ook worden geen (systeem)requirements, informatiestromen, koppelvlakken of samenwerkingsprincipes uitgewerkt.
- Binnen dit onderzoek wordt een inschatting gemaakt van het nalevingsgedrag van de gehele groep belastingplichtigen waar BnG op van toepassing wordt: de houders van ongeveer 9,7 miljoen voertuigen. Binnen deze groep zijn subgroepen te definiëren, bijvoorbeeld op type voertuig (personenauto of licht bedrijfsvoertuig) en op eigenaarschap (koop of lease). De subgroep houders van gekochte personenauto's bestaat uit ongeveer 8 miljoen voertuigen en is daarom als uitgangspunt gehanteerd om het verwachte nalevingsgedrag te onderzoeken. Echter, er zijn nuances aan te brengen op het gedrag van verschillende subgroepen. Waar mogelijk zijn deze nuances beschreven, maar niet alle subgroepen zijn in detail onderzocht.

Bron: ¹ Ministerie van Financiën en ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2022). Kamerbrief over eerste hoofdlijnen Betalen naar Gebruik.

IenW en Fin wensen inzicht in de keteninrichting, fraudegevoeligheid en het nalevingsgedrag van een BnG-systeem voortbouwend op bestaande systemen

Betrokkenheid opdrachtgevers

Gedurende het onderzoek heeft nauwe afstemming tussen IenW en Fin plaatsgevonden om uitgangspunten voor de werking van het systeem vast te stellen, tussentijdse inzichten te valideren, genodigden voor interviews en opzet van interviews vast te stellen, de samenstelling en opzet van workshops te bespreken en om het conceptrapport te bespreken.

Ook is op drie momenten een begeleidingsgroep met een bredere afvaardiging vanuit IenW, Fin, de Belastingdienst en de RDW betrokken geweest bij het onderzoek:

1. In een eerste bijeenkomst is de opzet van het onderzoek besproken, zijn eerste inzichten over keteninrichtingen doorgenomen, is besproken welke organisaties in aanmerking komen voor welke taken en zijn te interviewen personen geïnventariseerd.
2. In een tweede bijeenkomst zijn de inzichten over fraudegevoeligheid, nalevingsgedrag en de maatregelenmix besproken en is doorgesproken welke aandachtspunten geïdentificeerd zijn bij de invulling van de rollen door de beoogde organisaties.
3. In een schriftelijke feedbackronde is het rapport gereviseerd op feitelijke correctheid.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de aanpak van het onderzoek met daarbij aandacht voor de methoden die zijn toegepast en de betrokkenheid van stakeholders. Hoofdstuk 3 beschrijft de werking en uitgangspunten van de BnG-systematiek die binnen dit onderzoek zijn gehanteerd. Hoofdstuk 4 geeft inzicht in de fraudegevoeligheid van het BnG-systeem en in de wijze waarop nalevingsgedrag en overtredingsgedrag ontstaan. Hoofdstuk 5 beschrijft vervolgens hoe naleving bevorderd kan worden door het inzetten van maatregelen. Hoofdstuk 6 beschrijft welke organisaties in aanmerking komen om een taak voor BnG uit te voeren en wat de belangrijkste aandachtspunten daarbij zijn.

In de bijlagen is aanvullende informatie opgenomen over hoe het Interventiekompas is toegepast (bijlage A), welke taken binnen BnG ontstaan (bijlage B), hoe geanalyseerd is welke organisaties in aanmerking komen voor BnG-taken (bijlage C), welke nalevingsstrategieën toegepast kunnen worden (bijlage D), welke BnG-specifieke maatregelen toegepast kunnen worden (bijlage E) en relevante inzichten uit systemen die met BnG vergelijkbaar zijn (bijlage F).

2. Aanpak

Samenvatting en conclusie

1. Inleiding

2. Aanpak

3. Uitgangspunten en werking BnG-systematiek

4. Nalevings- en overtredingsgedrag

5. Strategieën en Maatregelen

6. Keteninrichting

7. Reflectie op BnG-systematiek

Op basis van een deskresearch, workshops en interviews zijn het verwachte nalevingsgedrag en een optimale maatregelenmix in kaart gebracht

Onderstaand is de aanpak van het eerste deelonderzoek beschreven dat gericht is op het (verwachte) nalevingsgedrag en de fraudegevoeligheid waarmee onderzoeksvragen 1 t/m 4 worden beantwoord.

Stap A: deskresearch en interviews

De doelgroep van BnG zijn de belastingplichtigen voor het wagenpark van 9,7 miljoen personenauto's en bestelauto's. Door middel van deskresearch is in kaart gebracht hoe deze doelgroep verder is onder te verdelen.

Binnen de BnG-systematiek zijn er verschillende manieren waarop men kan overtreden. Er is op basis van deskresearch en interviews met gedragsdeskundigen en de Vereniging Aanpak Tellerfraude (VAT) in kaart gebracht welk nalevings- en overtredingsgedrag kan worden verwacht binnen de BnG-systematiek. Hiervoor is gebruikgemaakt van het InterventieKompas. Het InterventieKompas is ontwikkeld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en wordt gebruikt door de rijksoverheid om de sterke en zwakke aspecten van regelgeving in kaart te brengen. In bijlage A van deze rapportage is het theoretische kader achter het gebruik van het InterventieKompas beschreven.

Betalen voor autogebruik in plaats van voor het bezit wordt ook in andere landen onderzocht en er wordt ook mee geëxperimenteerd. Er is een studie gedaan naar vergelijkbare systemen in Australië, Engeland en de Verenigde Staten, die ook met BnG te maken hebben.

Stap B: workshops nalevingsgedrag en maatregelen

In samenwerking met het CCV zijn workshops met betrokkenen vanuit uitvoeringsorganisaties en brancheverenigingen georganiseerd over fraudegevoeligheid en naleving. Tijdens de workshops waren afgevaardigden van de volgende partijen aanwezig: Belastingdienst, FIOD, RDW, ANWB, BOVAG, Vereniging Aanpak Tellerfraude (VAT), Vereniging Zakelijk Rijders (VZR), Vereniging Nederlandse Autoleasemaatschappijen (VNA) en Transport Logistiek Nederland (TLN). Hierna wordt naar deze groep verwezen als 'de experts'.

Workshop 1 – Gedragsmotieven & typen nalevers en overtredders

De eerste workshop heeft inzicht gegeven in het verwachte nalevings- en overtredingsgedrag van de BnG-systematiek zonder aanvullende maatregelen. Het resultaat van de workshop is inzicht in nalevingsbevorderende en overtredingsbevorderende factoren van de BnG-systematiek, gebaseerd op gedragsmotieven van de belastingplichtigen. Op basis van deze analyse is een inschatting gemaakt van de verschillende typen nalevers en overtredders als de BnG-systematiek wordt ingevoerd.

Workshop 2 – Strategieën & benodigde maatregelen

Tijdens de tweede workshop zijn de motieven en het gedrag van de verschillende typen nalevers en overtredders verder onder de loep genomen. Er is inzicht verkregen in de strategieën die ingezet kunnen worden om nalevingsgedrag te stimuleren en overtredingsgedrag te voorkomen. Strategieën zijn vertaald naar concrete maatregelen die genomen kunnen worden om naleving te bevorderen.

Stap C: analyse en validatie nalevingsgedrag en maatregelenmix

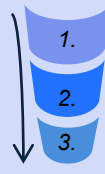
De maatregelen zijn verdeeld over de strategieën, op wie ze betrekking hebben en welke partij ze uit dient te voeren. Op basis van de resultaten uit de tweede workshop en een vergelijking met referentiesystemen, is een inschatting gemaakt van de effectiviteit van de maatregelen om het nalevingsgedrag binnen BnG te stimuleren. Deze is gevalideerd met gedragsdeskundigen. De informatie die is opgehaald is geconsolideerd in een maatregelenmix.

Op basis van deskresearch en interviews is een keteninrichting uitgewerkt

Onderstaand is de aanpak van het tweede deelonderzoek beschreven dat gericht is op de keteninrichting waarmee onderzoeksvragen 5 en 6 worden beantwoord.

Stap A: uitvoeren deskresearch om ketenproces en mogelijke publieke organisaties in kaart te brengen

Het ketenproces is in kaart gebracht op basis van de reeds beschreven onderdelen van de mogelijke keten: registratie, controle, toezicht, handhaving, heffing en inning. Binnen deze categorieën zijn op basis van bestaande processen en taken binnen bijvoorbeeld de huidige motorrijtuigenbelasting taken in meer detail beschreven. Door middel van deskresearch zijn alle overheidsorganisaties en afdelingen in kaart gebracht die één of meerdere taken binnen de keten zouden kunnen vervullen, waarbij een getrechterde aanpak is gehanteerd. De geschiktheid van de organisaties is beoordeeld aan de hand van drie criteria die in eerste instantie zijn beoordeeld op basis van deskresearch:

- 
1. Hebben de huidige taken van de organisatie een raakvlak met BnG?
 2. Heeft de organisatie de benodigde competenties om één of meer taken voor BnG uit te voeren?
 3. Voert de organisatie reeds een taak uit die ook voor BnG nodig is?

Met de organisaties die positief scoren op de drie criteria is vervolgens in interviews de beoordeling vanuit deskresearch gevalideerd en aangescherpt, waarbij ook in meer detail is gesproken over de beoogde taakuitvoering en randvoorwaarden om een taak voor BnG uit te kunnen voeren (zie stap B).

Stap B: houden van interviews met mogelijke publieke organisaties

De organisaties die in stap A aan de drie criteria voldeden, hebben we benaderd voor interviews. De organisaties waarmee gesproken is, zijn: Fin, lenW, de Belastingdienst, RDW, Openbaar Ministerie en BOVAG (als vertegenwoordiging van garages)¹. In de interviews zijn de organisaties aan de hand van een interviewleidraad bevraagd over de volgende onderwerpen:

1. Wat betekent het voor de organisatie om taken voor BnG uit te gaan voeren? Sluiten deze taken aan bij de langetermijnambities en -doelstellingen van de organisatie?
2. In welke mate sluiten bestaande taken aan bij beoogde taken voor BnG en wat is nodig om deze bestaande taken 'fit for purpose' voor BnG te maken?
3. Welke taken zouden nieuw zijn voor de organisatie en hoe zou de organisatie deze kunnen uitvoeren?
4. Wat zijn de belangrijkste randvoorwaarden om een taak uit te kunnen voeren?
5. Welke risico's zouden gemitigeerd moeten worden voordat de organisatie taken voor BnG kan uitvoeren?
6. Hoe zou de samenwerking tussen ketenpartners georganiseerd moeten worden?

Stap C: valideren inzichten

Na de interviews zijn de bevindingen gevalideerd met lenW en Fin. Op basis hiervan is een laatste check op de beschreven keten gedaan.

Notitie: 1) Binnen de tijdslijnen van het onderzoek was het voor de onderzoekers niet mogelijk om met ILT in gesprek te gaan over hun mogelijke rol. Bevindingen vanuit ILT over BnG zijn door ILT separaat gedeeld met lenW.

3. Uitgangspunten en werking BnG-systematiek

Samenvatting en conclusie

1. Inleiding

2. Aanpak

3. Uitgangspunten en werking BnG-systematiek

4. Nalevings- en overtredingsgedrag

5. Strategieën en maatregelen

6. Keteninrichting

7. Reflectie op BnG-systematiek

Vanaf 2030 wordt voor de MRB niet meer betaald voor autobezit, maar voor autogebruik

Het kabinet is voornemens om per 1 januari 2030 de huidige motorrijtuigenbelasting (MRB) te hervormen¹⁾

Binnen de huidige MRB wordt bezit van een auto belast met een vast bedrag per jaar dat per kwartaal of per maand wordt afgerekend. Ongeacht of het voertuig veel of weinig wordt gebruikt, de MRB blijft gelijk. Bij het omvormen van de grondslag van MRB naar BnG worden de lasten van automobilititeit anders verdeeld. **Het eerlijkeheidsprincipe van 'de gebruiker betaalt' is de basis voor de invoering van BnG: automobilisten die weinig rijden gaan minder betalen, automobilisten die veel rijden, gaan meer betalen.**

De belasting die belastingplichtigen gaan betalen voor BnG is kilometerafhankelijk, zonder differentiatie naar tijd en plaats. Waar en wanneer deze kilometers zijn gemaakt, maakt voor BnG niet uit. Dit betekent dat belastingplichtigen ook over kilometers die ze in het buitenland rijden, belasting gaan betalen. Het omvormen van de grondslag van de MRB heeft twee doelen:

1. *Het op peil houden van de belastinginkomsten:* met een groeiend aantal elektrische voertuigen dalen de overheidsinkomsten uit accijnzen en de BPM in het huidige systeem. Dit heet grondslagerosie. BnG zorgt ervoor dat alle automobilisten, waaronder ook de elektrische rijders, een bijdrage leveren aan overheidsinkomsten.
2. *CO₂-reductie in het autodomein:* automobilisten worden met de invoering van BnG gestimuleerd om hun auto bewuster te gebruiken.

BnG is van toepassing op houders van alle personen- en bestelauto's met een Nederlands kenteken en Nederlands ingezetenen met een voertuig met een buitenlands kenteken. Voor de andere belastingplichtigen onder de huidige MRB blijft de belasting in de huidige vorm bestaan.

De BnG-systematiek die in dit onderzoek onderzocht wordt, bouwt voort op bestaande systemen en processen

BnG is gebaseerd op de jaarkilometrage. Om de belasting te kunnen innen, dient dit geregistreerd te worden. Het registreren van deze tellerstand zal gedaan worden bij

(RDW-erkende) garages of (voor een klein deel) bij RDW-keuringsstations die deze tellerstanden vastleggen in het kentekenregister dat in beheer is van de RDW. Dit wordt reeds gedaan bij bijvoorbeeld apk, bandenwissel of onderhoud van een voertuig. Het registreren en garages staan onder toezicht van de RDW, onder dit toezicht valt ook de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de tellerstandenregistratie.

Verder kan voor BnG aangesloten worden bij de bestaande publieke uitvoeringsstructuur van belastinginning van de Belastingdienst. De opzet van de huidige MRB is anders dan de MRB op basis van BnG-systematiek. De huidige MRB is namelijk een aangiftebelasting (belastingplichtige *stuurt* een aangifte naar Belastingdienst; in de praktijk verloopt dit automatisch zonder actieve bemoeienis van de belastingplichtige) en BnG wordt een aanslagbelasting (belastingplichtige *ontvangt* aanslag van de Belastingdienst), maar voor allebei zijn structuren binnen de Belastingdienst reeds bekend. De RDW stelt informatie over geregistreerde tellerstanden samen met relevante gegevens over eigenaarschap en geeft deze door aan de Belastingdienst die op basis daarvan de aanslag voor de belastingplichtige opstelt en deze int.

Bron: 1) Ministerie van Financiën en ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2022). Kamerbrief over eerste hoofdlijnen Betalen naar Gebruik.

BnG is van toepassing op de houders van een wagenpark van 9,7 miljoen personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen

BnG is van toepassing op houders van Nederlandse voertuigen met een toegestane maximummassa van 3500 kilogram, waarvan zijn uitgesloten motoren, defensievoertuigen en andere voertuigen met vrijstellingen. Deze doelgroep is niet uniform, omdat er grote verschillen zijn in o.a. het eigenaarschap, het gebruik en voertuigenmerken. Het is daarom ook aannemelijk dat de doelgroep van BnG zich niet uniform gedraagt, maar dat er nuances zijn aan te brengen op gedragingen in verschillende subgroepen.

De doelgroep opgesplitst op basis van eigenaarschap

Het wagenpark waarop BnG vandaag de dag op van toepassing zou zijn, is op te splitsen in ongeveer 8,7 miljoen personenauto's en ongeveer 1 miljoen bestelauto's.¹⁾ Van de 8,7 miljoen personenauto's zijn er ongeveer 1 miljoen in het bezit van leasemaatschappijen. De leasemaatschappijen zijn in deze gevallen vaak de belastingplichtigen: zij zijn verantwoordelijk voor de betaling van de huidige MRB en zullen dat ook zijn voor de belasting op basis van de BnG-systematiek.

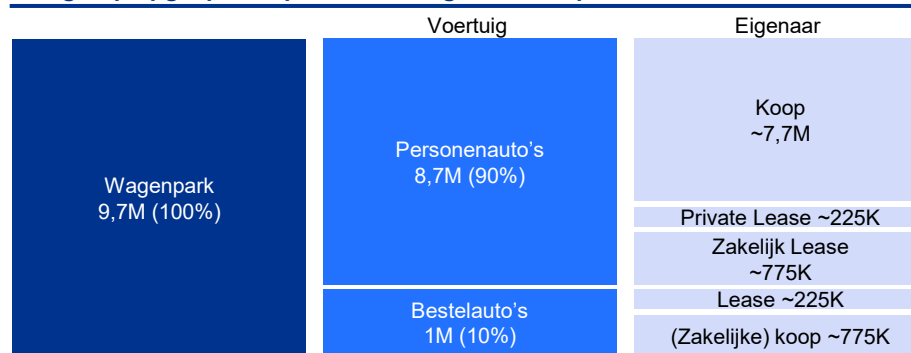
De doelgroep opgesplitst op basis van gebruik

Van het wagenpark van 9,7 miljoen voertuigen worden er ongeveer 1,5 miljoen grotendeels zakelijk gebruikt. Daarnaast rijdt volgens het CBS een zakelijk voertuig gemiddeld ongeveer tweemaal zoveel kilometers als de auto van een particulier. Op basis van de tariefstructuur van BnG kan de doelgroep van BnG opgesplitst worden in belastingplichtigen die meer en minder zullen betalen binnen de BnG-systematiek ten opzichte van de huidige motorrijtuigenbelasting. In voorafgaand onderzoek naar BnG is geconcludeerd dat de tariefstructuur van BnG grote invloed heeft op het nalevingsgedrag.

De leeftijd van het wagenpark: hoeveel voertuigen zijn connected?

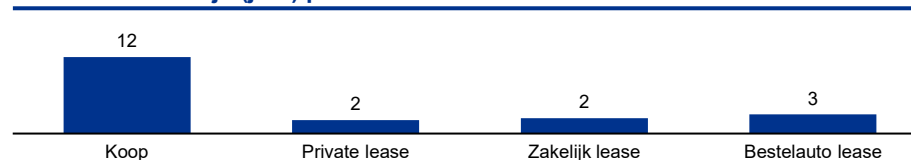
De verwachting is dat in 2030 vrijwel alle voertuigen die minder dan vijf jaar oud zijn connected zijn. In 2021 was de gemiddelde leeftijd van de koopvoertuigen twaalf jaar, waardoor in 2030 veel koopvoertuigen in het Nederlandse wagenpark naar verwachting niet connected zijn. Leasevoertuigen hebben een gemiddelde leeftijd van tussen de twee en vier jaar, dus zijn naar verwachting grotendeels connected.

Doelgroep opgesplitst op basis van eigenaarschap



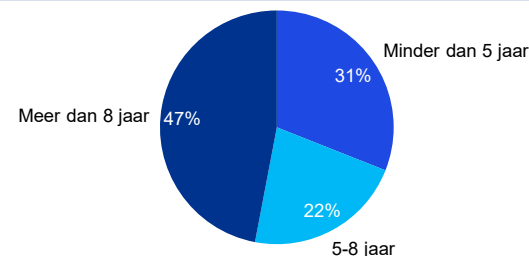
Bron: 1) CBS (2022). Verkeersprestaties personenauto's; kilometers, brandstofsoort, grondgebied.
2) VNA (2021). Autoleasemarkt in cijfers 2021.

Gemiddelde leeftijd (jaar) personen- en bestelauto's



Bron: 1) CBS (2022). Verkeersprestaties personenauto's; kilometers, brandstofsoort, grondgebied.
2) VNA (2021). Autoleasemarkt in cijfers 2021.

Totaalaantal gereden kilometers opgesplitst naar leeftijd voertuig

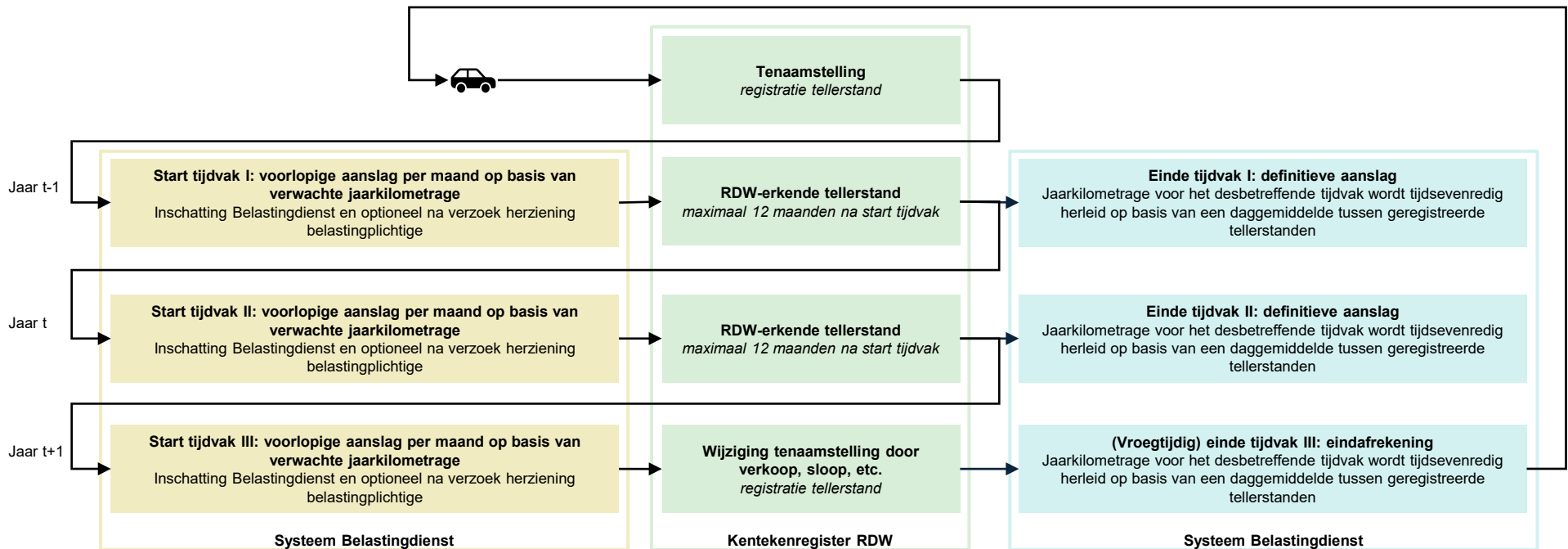


Bron: 1) CBS (2022). Verkeersprestaties personenauto's; kilometers, brandstofsoort, grondgebied.

De BnG-systematiek vanuit het perspectief van de belastingplichtige

Wanneer een belastingplichtige voor het eerst BnG gaat betalen, registreert een erkende garage de tellerstand van het voertuig. De Belastingdienst maakt vervolgens een voorlopige aanslag op basis van een voorspelling (door de Belastingdienst of door de belastingplichtige) van het jaarkilometrage. De belastingplichtige ontvangt deze aanslag en betaalt maandelijks de voorlopige aanslag. De belastingplichtige kan op basis van zijn verwachte jaarlijkse rijgebruik de voorlopige aanslag herzien. Jaarlijks stelt de Belastingdienst op basis van nieuwe geregistreerde tellerstanden een definitieve aanslag op waarin de Belastingdienst de reeds betaalde termijnbedragen verrekent. De belastingplichtige betaalt het tekort of krijgt het te veel betaalde uitgekeerd.

Het proces van Betalen naar Gebruik gedurende de levensduur van een voertuig



Beoogde werking van BnG zorgt voor diverse uitgangspunten over de BnG-systematiek die basis vormt voor dit onderzoek

Algemene uitgangspunten

- Taken voor BnG sluiten zo veel als mogelijk aan bij bestaande taken van bestaande organisaties, bijvoorbeeld bestaande taken in het kader van MRB of handhaving van tellerfraude.
- Voorafgaand aan inwerkingtreding van BnG is het Kentekenregister reeds gevuld met informatie om een goede inschatting van het verwachte jaarkilometrage te maken. Ook is de tellerstand van een voertuig ten tijde van de start van BnG bekend.
- (Handmatig) aflezen van tellerstanden door (erkende) garages vormt de basis van de registratie van het systeem. Digitaal uitlezen via de OBD-stekker van een voertuig of op afstand digitaal uitlezen via connected car data kan in de toekomst mogelijk gebruikt worden voor een deel van het wagenpark mits aan specifieke voorwaarden wordt voldaan. In dit onderzoek wordt daarom eerst gekeken naar de uitwerking van de keten op basis van het handmatig aflezen van tellerstanden, omdat dit systeem er in elk geval moet zijn. Vervolgens wordt beschreven wat de invloed van digitaal (op afstand) uitlezen op de werking van het systeem en de bijbehorende taken is.

Uitgangspunten bij registratie

- De registratie van tellerstanden vindt plaats in het Kentekenregister. Dit gebeurt op vaste momenten en middels een gecontroleerde omgeving via RDW-erkende bedrijven of (voor een klein deel) bij RDW-keuringsstations. Er is geen sprake van registraties door de belastingplichtige zelf.
- Registraties door erkende garages worden gebruikt voor de voorlopige aanslag en de definitieve aanslag. De RDW legt de geregistreerde gegevens vast in het Kentekenregister en verstrekt deze aan de Belastingdienst als grondslag voor heffing en inning.
- De laatste geregistreerde tellerstand wordt gebruikt voor de definitieve aanslag. Eerdere registraties worden gebruikt voor (herziening van) de voorlopige aanslag, controles en verwerken van tariefswijzigingen. Al deze registraties worden vastgelegd in het Kentekenregister.

Uitgangspunten bij inning

- Aan de hand van de voorlopige aanslag wordt per maand betaald door de belastingplichtige (net als bij de MRB). Eén keer per jaar vindt aan de hand van de definitieve aanslag afrekening plaats. De belastingplichtige kan het termijnbedrag zelf aanpassen, bijvoorbeeld wanneer de belastingplichtige verwacht meer of minder te rijden dan door de Belastingdienst is ingeschat. Hiervoor dient de belastingplichtige een verzoek tot herziening in bij de Belastingdienst.
- De prijs die belastingplichtigen per kilometer gaan betalen is op het moment van uitvoeren van dit onderzoek nog onbekend. De hoogte van het tarief kan echter veel impact hebben op de keten. Zo is de kans dat mensen in bezwaar en beroep gaan tegen hogere bedragen groter, heeft de hoogte van het bedrag invloed op de betaalmoraal en kunnen hogere bedragen tot betalingsproblemen leiden. Dit soort effecten zijn in het onderzoek niet onderzocht.

Uitgangspunten bij toezicht, controle en handhaving

- Overtredingen worden vastgesteld binnen de taken toezicht en controle. Binnen de taak handhaving worden boetes (en andere straffen) opgelegd.
- Voor controle van (teller)fraude wordt aangesloten op bestaande processen. Het is echter nog onzeker of deze processen 'fit for purpose' zijn.
- Controle is gesplitst in controle van registraties (door de RDW) en controle van inning (door de Belastingdienst).

De in dit onderzoek gehanteerde definities

Definities

De volgende termen worden in het rapport gebruikt:

- Populatie: betreft de gehele Nederlandse bevolking.
- Belastingplichtigen: het deel van de Nederlandse bevolking dat onder BnG heffingsplichtig is.
- Doelgroep BnG: de belastingplichtigen, deze kunnen onderverdeeld worden in subdoelgroepen op basis van bijvoorbeeld eigenaarschap of gebruik.
- Typen nalevers & overtreders: de zeven typen nalevers en overtreders die worden gehanteerd in het InterventieKompas.

4. Nalevings- en overtredings- gedrag

Samenvatting en conclusie

1. Inleiding

2. Aanpak

3. Uitgangspunten en werking BnG-systematiek

4. Nalevings- en overtredingsgedrag

5. Strategieën en maatregelen

6. Keteninrichting

7. Reflectie op BnG-systematiek

Dit hoofdstuk geeft inzicht in het verwachte nalevings- en overtredingsgedrag van de doelgroep binnen BnG

Introductie

Dit hoofdstuk geeft inzicht in het verwachte nalevings- en overtredingsgedrag van BnG. Hiervoor is gebruikgemaakt van het InterventieKompas van het CCV waarmee de kenmerken en motieven van verschillende soorten nalevers en overtreders zijn onderzocht. Samen met experts die kennis hebben van de doelgroep (zie uitleg workshops op pagina 17) is geanalyseerd welke gedragsmotieven een rol zullen spelen bij het naleven van de regels die BnG met zich mee zal brengen. Tevens is aan deze experts gevraagd welke aanvullende maatregelen zij nodig achten om de BnG-systematiek effectief in te kunnen voeren. Dit heeft geleid tot een inschatting van de sterke en zwakke factoren van de BnG-systematiek op basis waarvan een verdeling van de gehele BnG-doelgroep over typen nalevers en overtreders is gemaakt. Deze zogenoemde doelgroepverdeling geeft een beeld van de omvang van de doelgroepen, hun kenmerken en de achterliggende motieven. De verwachte verdeling is vervolgens in een bredere context geplaatst, om een begrip te krijgen van hoe de verwachte verdeling binnen BnG zich verhoudt tot vergelijkbare systemen.

De inzichten in de gedragingen van de doelgroepen dragen bij aan het identificeren, ontwikkelen en selecteren van effectieve strategieën en maatregelen in het volgende hoofdstuk. Uiteindelijk is het doel om het nalevingsgedrag binnen BnG te stimuleren en tegelijkertijd overtredingen en fraudegedrag zo veel als mogelijk te voorkomen.

Leeswijzer hoofdstuk

4.1 Introductie en leeswijzer

Toelichting van de opbouw van het hoofdstuk.

4.2 Nalevings- en overtredingsgedrag

Beschrijving van het nalevingsgedrag in de gewenste situatie, een overzicht van de manieren waarop kan worden overtreden, bekeken per type actor in het systeem. Zoom in op tellerfraude als specifieke vorm van overtredingsgedrag.

4.3 Motieven en factoren

De gedragsmotieven van de belastingplichtigen, die een rol kunnen spelen bij het wel of niet naleven van de BnG-systematiek.

4.4 Doelgroepverdeling

Op basis van de gedragsmotieven is een inschatting gemaakt van de verschillende typen nalevers en overtreders wanneer BnG wordt ingevoerd.

4.5 Naleving in perspectief

Vergelijking van BnG met referentiesystemen.

4.6 Tot slot

Beknopte weergave van inzichten uit dit hoofdstuk.

Binnen de BnG-systematiek zijn er verschillende manieren waarop men kan naleven en overtreden

Actoren binnen de BnG-systematiek

Er zijn verschillende actoren die kunnen naleven of overtreden binnen BnG:

- de gebruikers van voertuigen;
- de belastingplichtigen van voertuigen;
- de (door RDW erkende) garages en autobedrijven.

De gebruiker van het voertuig is niet altijd de eigenaar van het voertuig en daardoor niet altijd de belastingplichtige. Zo zijn leasemaatschappijen bijvoorbeeld belastingplichtig voor de leaseauto's.

Nalevingsgedrag en gewenste situatie

Aan de basis van de analyses ligt de gewenste gedragsnorm. Deze is gedefinieerd als **“de situatie waarbij de belastingplichtige zelf zorgt voor een eerlijke weergave van de (ongemanipuleerde, correct werkende) tellerstand en deze jaarlijks laat registreren bij een door de RDW erkende garage”**.

In de gewenste situatie wordt jaarlijks de garage bezocht door de gebruiker van het voertuig en zorgt deze voor een correcte tellerstand. De door de RDW erkende garage registreert de juiste tellerstand. De belastingplichtige betaalt maandelijks de voorlopige belastingaanslag en jaarlijks wordt bij de definitieve aanslag gekeken of er te veel of te weinig is betaald op basis van de nieuwe tellerstand. Bij een lager autogebruik ten opzichte van de inschatting voor de voorlopige aanslag, ontvangt de belastingplichtige geld terug, bij een hoger gebruik wordt extra belasting geïnd.

In de gewenste situatie zijn de benodigde acties om BnG na te leven onderdeel van bestaande processen van de betrokken organisaties of zijn ze gemakkelijk aan de bedrijfsvoering toe te voegen.

Overtredingsgedrag

Er zijn verschillende manieren waarop bewust of onbewust kan worden afgeweken van de gewenste situatie:

- het missen van het garagebezoek om een tellerstand te registreren;
- het registreren van een foutieve tellerstand (bij vergissing, of door terugdraaien of een tellerstopapparaat);
- het niet betalen van de voorlopige of definitieve belastingaanslag.

Typen nalevingsgedrag en overtredingsgedrag

Nalevingsgedrag	Overtredingsgedrag
Jaarlijks garagebezoek door gebruiker voertuig	Jaarlijks garagebezoek missen door gebruiker voertuig
Correcte tellerstand door gebruiker voertuig	Tellerstand (laten) terugdraaien door gebruiker voertuig
	Tellerstopapparaat (laten) inbouwen door gebruiker voertuig
Tellerstandregistratie door RDW erkende garage	Geen of foutieve tellerstandregistratie door RDW erkende garage
Voorlopige en definitieve aanslag betalen door belastingplichtige voertuig	Voorlopige en/of definitieve aanslag niet betalen door belastingplichtige voertuig

Tellerfraude is niet nieuw, maar vergt bij de invoering van BnG specifieke aandacht

Tellerfraude

Sinds 2014 is het conform de Wegverkeerswet verboden om “de werking van de kilometerteller zodanig te beïnvloeden dat de op de teller aangegeven afstand niet overeenkomt met de door dat motorrijtuig werkelijk afgelegde afstand”. Naast het gebruik van tellermanipulatieapparatuur is tevens het in de handel brengen ervan verboden. Ook het zelfstandig corrigeren, repareren of vervangen van een kilometerteller zonder dat daarvan de RDW op de hoogte wordt gesteld is verboden.¹⁾ Praktisch gezien zijn er twee manieren van tellerfraude plegen:

1. het terugdraaien van de tellerstand;
2. het inbouwen en gebruik van een tellerstopapparaat.

Tellerstand terugdraaien

Het terugdraaien van de tellerstand kan niet gemakkelijk zelf gedaan worden en ook niet door het gemiddelde autobedrijf of -handelaar. Degenen die wel tellerstanden kunnen terugdraaien, houden zich veelal bezig met auto-elektronica.

Het terugdraaien van de tellerstand wordt aangeboden middels advertenties op het internet voor € 50 tot € 400. Deze aanbieders beschikken veelal niet over een autobedrijf (ingeschreven bij de KvK) en zijn ook niet aangesloten bij overkoepelende organisaties, waardoor de precieze omvang van personen en/of bedrijven die zich bezighouden met tellerfraude niet bekend is. Daarnaast is het terugdraaien van tellerstanden niet in alle landen strafbaar, met als gevolg dat de problemen rondom tellerfraude grensoverschrijdend kunnen zijn. De RDW houdt een register van tellerstanden bij. De registratie van de tellerstand vindt plaats in meerdere situaties, waaronder reparaties of onderhoud aan een voertuig, een bandenwissel of bij de apk. Het terugdraaien van een tellerstand kan leiden tot een trendbreuk in het Kentekenregister van de RDW en daardoor leiden tot het oordeel ‘onlogische tellerstand’ van de RDW. Een onlogische-tellerstandregistratie kan de aanleiding zijn om een mogelijk geval van tellerfraude nader te onderzoeken. Bij het terugdraaien kan er echter rekening gehouden worden met de historische tellerstanden door ervoor te zorgen dat er geen trendbreuk plaatsvindt. In dat geval is het moeilijker om het terugdraaien van de teller op te sporen (echter bij een verhoogd aantal registraties is de ruimte waarmee gemanipuleerd kan worden ook sterk verkleind).

Op dit moment worden tellerstanden met name teruggedraaid van geïmporteerde auto's, waarvan nog geen historische tellerstanden bij de RDW bekend zijn.²⁾

Tellerstopapparaat

Een tellerstopapparaat zorgt ervoor dat het voertuig minder kilometers registreert dan het daadwerkelijk heeft gereden. Het percentage vermindering is vooraf ingesteld of kan via een app worden aangepast.

Tellerstopapparaten worden op internet verkocht en kunnen redelijk gemakkelijk worden ingebouwd achter de stuurkolom van het voertuig. Er bestaan websites die per type voertuig (merk, jaar) handleidingen en instructievideo's aanbieden om tellerstopapparaten in te bouwen. De apparaten worden aangeboden vanaf € 150 tot € 2500 voor exclusieve automerken.

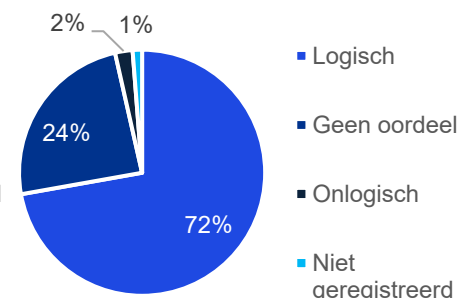
Registreren van (on)logische tellerstanden in het Kentekenregister

In het Kentekenregister worden reeds tellerstanden geregistreerd door de RDW en wordt een oordeel gegeven of de tellerstand logisch of onlogisch is ten opzichte van een vorige registratie. 72% van alle personen- en bedrijfsauto's (lichter dan 3.500 kg) heeft een logische tellerstand; bij 2% van deze voertuigen is een onlogische tellerstand vastgesteld (peildatum mei 2023).³⁾ Bij een onlogische tellerstand is in een reeks van tellerstanden een stand geregistreerd die lager is dan de stand daarvoor. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat de teller is teruggedraaid of van een typefout.

Voor ongeveer een kwart van de tellerstanden (24%) is geen oordeel beschikbaar. Dit kan een van de volgende oorzaken hebben:

- Teller gaat niet tot 999.999 km of heeft de maximale tellerstand bereikt.
- Teller is gerepareerd of vervangen.
- Voertuig is buiten Nederland geregistreerd geweest of kenteken is aangepast.
- Tellerstand heeft eerder van Stichting NAP een 'onlogisch' oordeel gekregen.

Voor 1% van de personen- en bedrijfsauto's is geen tellerstand geregistreerd.



Bron: 1) BOVAG (2023). Tellerfraude of terugdraaien kilometerstand & RDW (2023). Kilometer teller vervangen of repareren.
2) Vereniging Aanpak Tellerfraude (2018). Rapport 'Tellermanipulatie Bij voertuigen geïmporteerd uit Duitsland'.
3) Open Data RDW. Gekentekende voertuigen, Geregistreerde tellerstandoordelen van personen- en bedrijfsauto's (t/m 3.500 kg).

Op basis van negen naleefdimensies zijn de gedragingen geanalyseerd

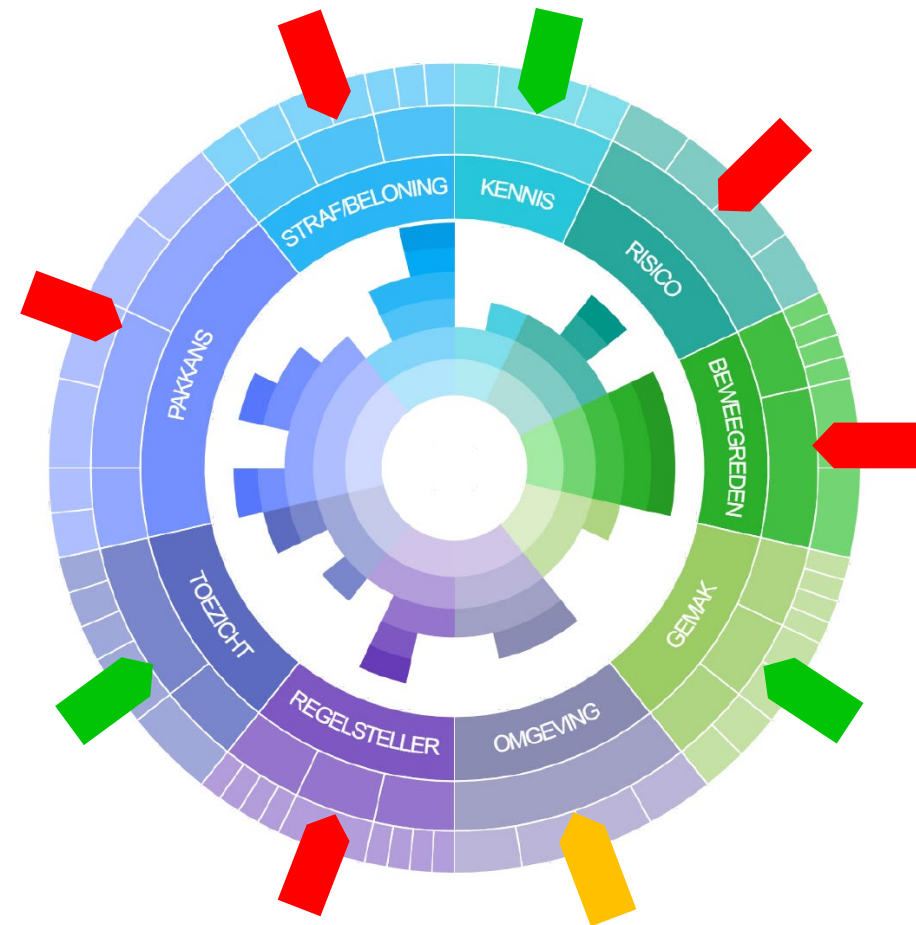
De verwachte gedragingen van de doelgroep en de onderliggende motieven zijn geanalyseerd op basis van negen naleefdimensies, zie de figuur aan de rechterzijde.¹⁾

Deze dimensies zijn gebruikt om in te schatten wat de redenen zijn dat een bepaalde doelgroep regels wel of niet naleeft. Daarnaast zijn deze naleefdimensies gekoppeld aan standaardstrategieën die handvatten bieden om naleving te stimuleren. In de tabel in bijlage C is een overzicht opgenomen van de naleefdimensies en daarbij horende strategieën.

De negen naleefdimensies

- **Kennis** - Bekendheid en duidelijkheid regel.
- **Risicobewustzijn** - Bewustzijn van achterliggende problematiek en het risico ervan.
- **Beweegreden** - Motivatie om na te leven en de voor- en nadelen bij naleving en overtreding.
- **Gemak** - Moeite om na te leven en de routinematigheid.
- **Omgeving** – Invloed die de sociale omgeving op de doelgroep heeft om de regel na te leven of te overtreden.
- **Regel & regelsteller** - Effectiviteit van regel om problematiek terug te dringen (d.w.z. wat is het doel van het beoogde beleid en in welke mate voelt de doelgroep de urgentie van dit doel?), rechtvaardigheid consequenties van regel, algemene houding t.o.v. regelsteller.
- **Toezichthouder** - Algemene houding t.o.v. toezichthouder, degene die toezicht houdt op de naleving van de regel.
- **Pakkans** - Inschatting kans op administratieve of fysieke controle, inschatting kans op ontdekking overtreding.
- **Straf / beloning** - Waarschijnlijkheid sanctie bij geconstateerde overtreding, ernst gevolgen van sanctie, waarschijnlijkheid beloning bij naleving.

In de figuur van het InterventieKompas zijn uitschieters te zien binnen de dimensies risicobewustzijn, beweegreden, regelsteller, pakkans en straf / beloning. Deze uitschieters geven aan dat in deze richtingen relevante interventies te vinden zijn om het nalevingsgedrag te verhogen. De rode pijlen geven de dimensies aan die kwetsbaar zijn voor naleving en de groene die als sterk naar voren komen, zoals beoordeeld door de experts.



Bron: 1) CCV (2017). Handleiding InterventieKompas

Het BnG-systeem kent zowel sterke als zwakke factoren in het kader van nalevingsgedrag

Om via strategieën en bijbehorende maatregelen het nalevingsgedrag te stimuleren, is het belangrijk te begrijpen op basis van welke overwegingen de doelgroepverdeling tot stand is gekomen. Per naleefdimensie zijn verwachtingen gedeeld. Uitschieters, zoals te zien in de figuur op de vorige pagina, geven aan in welke richting interventies gezocht moeten worden om naleving te stimuleren.

Sterke factoren van het systeem

De volgende factoren binnen de BnG-systematiek worden beschouwd als sterk:

- **Gemak:** BnG houdt rekening met het zo gemakkelijk mogelijk maken van de systematiek. Dit wordt gedaan door zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande gewoonten, zoals de jaarlijkse¹⁾ apk, onderhoud en de bandenwissel. Voor een klein deel van de doelgroep, bijvoorbeeld houders van een nieuwe auto die nog geen apk-verplichting hebben, zal een gewoonteverandering nodig zijn. Om de weerstand hiertegen weg te halen, is goede voorlichting nodig. Mogelijk kan beschikbare connected data hierbij uitkomst bieden.
- **Kennis:** de verwachting is dat met een goede communicatiecampagne²⁾, gericht op verschillende doelgroepen (particulieren, zakelijke eigenaars/werkgevers, niet-Nederlandstaligen, mkb, houders nieuwe auto's, etc.) de meeste mensen de regels zullen kennen en begrijpen.
- **Regelsteller/toezichthouder:** over het algemeen is de inschatting dat de doelgroep zal doen wat de regelsteller van hen vraagt. De verwachting is dat de doelgroep de noodzaak van BnG ten aanzien van de inkomstenerosie en het principe van 'de vervuiler betaalt'²⁾, begrijpt. Het zal het door de doelgroep vanzelfsprekend geworden vinden dat de Belastingdienst en de RDW een rol vervullen in het toezicht op de naleving.

Zwakke factoren van het systeem

Naast deze sterke factoren scoort de BnG-systematiek zwakker op de volgende onderdelen:

- **Beweeegreden:** experts schatten in dat de doelgroep veel nadelen van BnG zal vrezen, hoewel dat in de praktijk maar voor een klein deel het geval zal zijn. Voor de meeste mensen verandert er weinig, maar een bepaald deel moet wel in actie komen, wat in de huidige situatie niet het geval is. Zo moet de auto jaarlijks naar de garage worden gebracht en zal voor een deel van de belastingplichtigen de heffing hoger liggen dan bij de huidige MRB. Omdat verandering en verlies altijd veel weerstand oproepen bij mensen, is dit een factor om rekening mee te houden. Of mensen dientengevolge overgaan tot fraude is moeilijker te beoordelen. Het manipuleren van de kilometerstand kan weliswaar voordelen opleveren, maar heeft veel voeten in de aarde waardoor niet gedacht wordt dat dit op grote schaal plaats zal vinden.
- **Straf / beloning:** de doelgroep vindt straf bij overtreding logisch, maar verwacht niet dat ze beloond worden bij goed gedrag.
- **Pakkans:** de doelgroep verwacht dat de administratieve controle en pakkans goed worden uitgevoerd, maar met een fysieke controle of een melding door derden houdt de doelgroep geen rekening.
- **Risicobewustzijn:** de achterliggende problematiek waar BnG op ziet zal niet voor iedereen duidelijk zijn. De tegenstrijdigheid die schuilt in de doelstellingen zou bij de gebruiker kunnen leiden tot verwarring, ook al is deze reeds aanwezig in het huidige MRB. Daarnaast wordt de inkomstenerosie als vervelend beschouwd, maar door veel mensen niet ervaren als een reëel probleem waar zij direct de ernst van inzien en een aandeel in hebben.
- **Regel & regelsteller (specifiek: rechtvaardigheid regel):** BnG knelt op enkele aspecten met het rechtvaardigheidsgevoel; het betalen voor verreden kilometers in het buitenland, en de eerder besproken tegenstrijdigheid in de doelstelling (meer kilometers, meer inkomsten, meer uitstoot). Een ander punt is dat BnG een gevolg is van de toename van milieubewustere auto's. Juist de belastingplichtigen die al hun uitstoot minimaliseren voelen zich daarmee gedupeerd. Dit draagt ook bij aan de vrees dat BnG door middel van tarifiering eindeloos de inkomsten voor de overheid veilig moet stellen.

Notitie: 1) Voor jonge voertuigen is de regel 4 - 2 - 2 - 1 van toepassing. Bron: <https://www.rdw.nl/particulier/paginas/apk-keuringsschema>

2) Tijdens de workshops met het CCV is ervan uitgegaan dat een communicatiecampagne sowieso onderdeel zal zijn van de invoering van BnG.

Er bestaan verschillende typen nalevers en overtreders

Typen nalevers en overtreders

Zoals toegelicht in het begin van dit hoofdstuk zijn er verschillende manieren waarop binnen BnG gefraudeerd kan worden. Om welke reden, door wie en of deze fraude bewust of onbewust plaatsvindt, is in de praktijk complexer. Om tot een set aan effectieve maatregelen te komen is daarom een extra verdiepingsslag nodig. Met behulp van de analyse van de zwakke en sterke factoren is de BnG-doelgroep verdeeld over de zeven typen **nalevers** en **overtreders** die in de methodiek van het InterventieKompas worden gehanteerd.

Nalevers kunnen onbewuste of spontane nalevers zijn, of personen die zich laten afschrikken door maatregelen, de zogenoemde handhavingsafgeschrikten. Overtreders worden onderverdeeld in onbewuste overtreders, gemaksovertreders, principiële overtreders of calculerende overtreders.

Ieder type heeft eigen motieven om een wet of regel wel of niet na te leven. Aan de hand van deze motieven kan worden afgeleid of belastingplichtigen geneigd zijn om BnG na te leven of een overtreding te begaan. In hoeverre de doelgroep daadwerkelijk naleeft of overtreedt, is afhankelijk van het doorslaggevende motief.

In de tabel zijn de verschillende typen nalevers en overtreders weergegeven, inclusief bijbehorende kenmerken en motieven.

Typen nalevers en overtreders, kenmerken en motieven

Type	Standaardkenmerken	Motieven BnG
0. Onbewuste nalevers	Groep leeft maatregel per ongeluk na.	Mensen hebben geen kennis van regel maar doen onbewust wel wat geëist wordt.
A. Spontane nalevers	Groep gedraagt zich al in lijn met de regel ongeacht of ze de regel kent. Het gaat hier ook om reeds aangeleerd gewoonte-gedrag. Het betreft hier ook automatisch gedrag. Groep gedraagt zich in lijn met de regel, omdat ze het achterliggende doel en de regel belangrijk vindt en gelooft in de (uit)werking.	<ul style="list-style-type: none"> - Systematiek BnG valt binnen bestaande gewoonten. - Belangrijk om belasting te betalen. - Eens met principe van BnG: eerlijker, milieubewust, etc.
B. Handhavingsafgeschrikten	Groep gedraagt zich in lijn met de regel omdat de sociale of fysieke omgeving, de keten of het toezicht daartoe aanzet en niet omdat men de regel zo zinvol vindt.	<ul style="list-style-type: none"> - Risicomidend (pakkans, imagoschade). - Makkelijker om regel wel na te leven dan om regel niet na te leven.
C. Onbewuste overtreders	Groep is in principe nalevings-geneigd, maar is niet op de hoogte van de regel, kan deze niet toepassen, weet niet hoe deze moet worden toegepast.	Mensen hebben geen kennis van de regel en overtreden daarom.
D. Gemaksovertreders	Groep staat onverschillig ten opzichte van de regel. Laat zich leiden door de makkelijkste weg en de mogelijkheden die zich voordoen. Gedrag wordt gestuurd door irrationele motieven (luiheid, gemak) en gelegenheden (kansen). Er kan sprake zijn van gewoontegedrag.	<ul style="list-style-type: none"> - Geen of foutieve tellerstand laten invullen door RDW-erkende garage is gemakkelijk. - Jaarlijks garagebezoek is een drempel. - Tellerstopapparaat (laten) inbouwen is gemakkelijk (gemakkelijke procedure, veel aanbod, goedkoop). - Tellerstand (laten) terugdraaien is gemakkelijk (veel aanbod, goedkoop).
E. Principiële overtreders	Groep overtreedt uit weerstand. Ze is het fundamenteel oneens met de regel, de beleidsaanames of het achterliggende beleidsdoel. Of ze gelooft niet in (een rechtvaardige) uitwerking van het beleid. Of de groep in het geheel is niet gezagsgetrouw. Er is sprake van 'reactance' (weerstandsreflex).	<ul style="list-style-type: none"> - Niet eens met tarifiering. - Niet eens met principe 'betalen naar gebruik'. - Niet eens met 'auto als pinautomaat'. - Geen alternatief vervoer beschikbaar. - Veel kilometers in het buitenland.
F. Calculerende overtreders	Groep is bewust belemmerend of risico-nemend. Stelt het eigen belang centraal. Zoekt de grenzen van de wet op in het eigen voordeel binnen de grenzen van het sociaal aanvaardbare en onder druk van de omgeving. De groep kijkt daarbij ook naar de gevolgen van het overtreden van anderen.	<ul style="list-style-type: none"> - Meer belasting betalen met invoering van BnG t.o.v. huidige MRB. - Financiële afweging van pakkans en sanctie t.o.v. betalen van belasting. - Veel kilometers in het buitenland.

Het merendeel van de belastingplichtigen valt in de categorie nalevers

Verwachting van het nalevings- en overtredingsgedrag

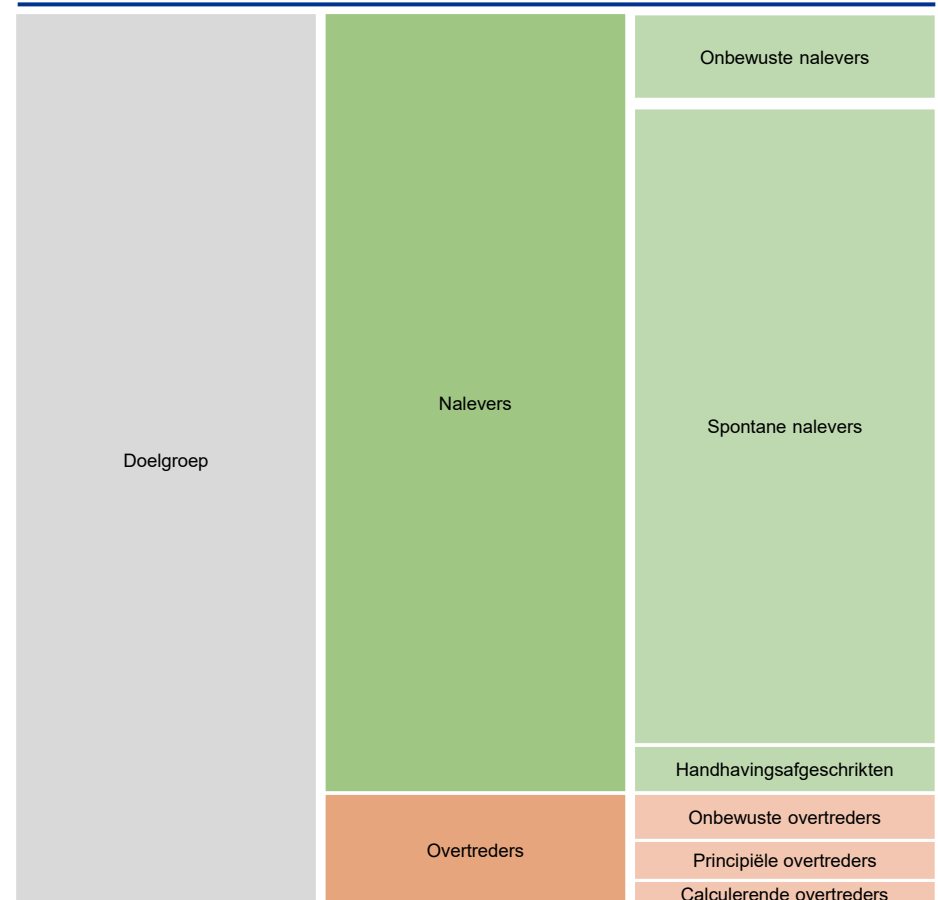
Om de verwachtingen rondom nalevings- en overtredingsgedrag binnen BnG en de wijze waarop eventuele fraude kan plaatsvinden te onderzoeken, is het van belang om de uitgevoerde gedragsanalyse in de juiste context te plaatsen. Of de doelgroep daadwerkelijk naleeft of overtreedt is immers afhankelijk van het doorslaggevende motief. Op basis van het gesprek met de experts is een inschatting gemaakt van het effect van de motieven op het uiteindelijke gedrag, door de doelgroep te verdelen in verschillende typen nalevers en overtreders (zie de figuur aan de rechterzijde die de verwachte verhoudingen laat zien). Op basis daarvan is de verwachting dat **het merendeel van de doelgroep van BnG de regels zal naleven, nog zonder dat aanvullende maatregelen worden genomen.**

Ter toelichting, de BnG-systematiek gaat ervan uit dat belastingplichtigen gemakkelijk in staat zijn om te voldoen aan de verplichting om te betalen voor jaarkilometrage. Van de meeste belastingplichtigen worden slechts beperkt nieuwe, extra handelingen vereist ten opzichte van de huidige situatie, namelijk het betalen van de MRB en de jaarlijkse apk van een motorrijtuig.

Er is in veel gevallen geen (pro)actieve handeling genoodzaakt om aan BnG te kunnen voldoen. Dit gemak zorgt ervoor dat de verwachting is dat BnG een belasting zal zijn waarbij het merendeel van de belastingplichtigen onder de categorie 'nalevers' valt en er sprake is van een hoge mate van spontaan nalevingsgedrag. De huidige BnG-systematiek past zodoende binnen de strategie van de Belastingdienst om het zo gemakkelijk mogelijk te maken voor burgers om uit zichzelf de (fiscale) regels na te leven.

Daarnaast houdt de belastingplichtige rekening met (straf)maatregelen zoals die ook in de bestaande wet- en regelgeving bestaan om overtredingsgedrag tegen te gaan. Deze maatregelen zorgen voor een afschrikkende werking om een overtreding te begaan of te gaan frauderen. De verwachting is dat de accenten bij overtreders op onbewuste overtreders, principiële overtreders en calculerende overtreders liggen. Voor de verwachte groep overtreders is het noodzaak om naleving af te dwingen met aanvullende maatregelen, zodat het nalevingsgedrag wordt bevorderd, fraude wordt voorkomen en iedere belastingplichtige evenredig gaat betalen voor het autogebruik (100% naleving zal in de praktijk niet haalbaar zijn).

Verwachte verhouding typen nalevers en overtreders o.b.v. doelgroepverdeling



Voor specifieke subdoelgroepen is extra aandacht nodig wat betreft het nalevingsgedrag

Binnen de totale groep belastingplichtigen zijn enkele subdoelgroepen met specifieke kenmerken die om extra aandacht vragen.

Eigenaarschap voertuig

- De verwachting is dat wanneer de gebruiker van het voertuig niet de rekening krijgt – want het voertuig valt bijvoorbeeld onder een leasecontract – de gebruiker minder/niet geneigd is om bewust te overtreden.
- De verwachting is dat gebruikers van private-leasevoertuigen eerder geneigd zijn om calculerend te overtreden, omdat voor hen het financiële gewin dubbel is: minder leasekosten en minder BnG-belasting.

Gebruik voertuig

- De verwachting is dat wanneer voertuigen veel kilometers in het buitenland rijden, de belastingplichtigen van deze voertuigen eerder geneigd zijn om principieel tegen de regel te zijn.
- De verwachting is dat veelrijders eerder geneigd zijn om calculerend te overtreden, omdat voor hen het financiële gewin groter is.

Kenmerken voertuig

- De verwachting is dat belastingplichtigen van connected voertuigen minder geneigd zijn om de tellerstand terug te draaien, omdat hun voertuigen connected en dus de tellerstand eventueel vaker geregistreerd zijn.
- De verwachting is dat zakelijke rijders met auto's jonger dan vier jaar eerder geneigd zijn om onbewust te overtreden, omdat zij niet jaarlijks naar de garage hoeven voor de apk. Overigens moeten zij voor het behoud van garantie of onderhoud wel naar de garage.

Kenmerken gebruiker voertuig

- De verwachting is dat wanneer personen geen alternatief vervoer hebben voor de auto (bijv. geen openbaar vervoer), zij eerder geneigd zijn om principieel tegen de regel te zijn.

Het verwachte nalevingsgedrag, ook zonder aanvullende maatregelen, is vergelijkbaar met referentiesystemen in pilots wereldwijd

Ervaringen van referentiesystemen

Om een beeld te geven van wat de eerder gepresenteerde doelgroepverdeling in een breder perspectief betekent, zijn andere systemen met soortgelijke systematiek vergeleken. Hierbij is het van belang om aan te geven dat het concept van BnG niet nieuw is voor de doelgroep, aangezien we hier al veelvuldig mee te maken hebben in het dagelijks leven. Op een directe wijze bijvoorbeeld bij het betalen van energie- en elektriciteitsrekeningen of indirect – specifiek in relatie tot het gebruik van een motorrijtuig – door het betalen van brandstofaccijnzen. Echter, een directe belasting op het gebruik van een motorrijtuig is een nieuw concept, waardoor er weinig bekend is over hoe een dergelijke belastingmaatregel in de praktijk zal worden nageleefd.

BnG is niettemin steeds nadrukkelijker in beeld als een effectief systeem om een betaling aan daadwerkelijk gebruik te koppelen. Ook in andere landen wordt nagedacht over dergelijke regelgeving en geëxperimenteerd met verschillende BnG-systemen. Veelal is dit als vanouds gerelateerd aan het gebruik van infrastructuur (bijv. tolwegen), maar inmiddels wordt ook onderzocht hoe het gebruik van motorrijtuigen zich verhoudt tot infrastructuur door gereden kilometers in een motorrijtuig te koppelen aan het gebruik van infrastructuur. Het nalevingsgedrag van dergelijke systemen kan als benchmark fungeren om de verwachte uitkomsten van de BnG-systematiek in Nederland beter te plaatsen. Het kader hiernaast geeft weer hoe het nalevingsgedrag zich verhoudt tot vergelijkbare referentiesystemen (zie bijlage E voor meer achtergrondinformatie over de referentiesystemen).

Ervaringen van de Belastingdienst

De Belastingdienst streeft ernaar dat belastingplichtigen uit zichzelf fiscale regels naleven zonder (dwingende en kostbare) acties aan de kant van de Belastingdienst. Het onderhouden en waar nodig versterken van de intrinsieke motivatie van belastingplichtigen om aan hun fiscale verplichtingen te voldoen is daarom belangrijk. Fraude kan een negatief effect hebben op het belastingmoraal, waardoor de kans toeneemt dat belastingplichtigen niet betalen. Het is onduidelijk hoe de hoogte van de belasting per geregistreerde kilometer uitwerkt op de wil om belasting te betalen. Overigens is de verwachting dat fraude met tellerstanden interessanter zal worden. Het streven naar een 100% fraudevrij systeem is echter geen realistische doelstelling. Daarnaast kan een (te) grote focus op fraudebestrijding consequenties hebben voor de manier waarop BnG in de samenleving wordt ervaren.

Nalevingsgedrag uit vergelijkbare systemen

Het uitvoeren van een volwaardige benchmark voor BnG is op dit moment niet mogelijk gezien het feit dat er momenteel geen ander systeem bestaat dat uitgaat van dezelfde voorwaarden. Echter, een vergelijking kan worden gemaakt met systemen waarbij wordt betaald voor **gebruik van infrastructuur** of voor het **gebruik van een motorrijtuig**.

Het nalevingsgedrag van betalen voor het gebruik van infrastructuur is door de komst van **'freeflow' tolsystemen** belangrijker geworden dan bij de systemen die nog gebruikmaken van tolpoortjes. Gebruikers krijgen namelijk meer vrijheid om bewust of onbewust te kiezen voor niet-naleving van de geldende regels. Het nalevingsgedrag in dergelijke tolsystemen wordt met name bepaald door de werking van het systeem en de maatregelen om het gewenste betaalgedrag te vertonen (pakkans + boete). Voor het betalen van het gebruik van infrastructuur is een hoog nalevingspercentage noodzakelijk, om de freeflowwerking van het systeem te verantwoorden. Een voorbeeld hiervan is de **Dartford Crossing** in Engeland, waar een nalevingspercentage van **meer dan 94%** wordt gehaald.

Over het betalen van gebruik van motorrijtuigen – zoals de BnG-systematiek – is minder bekend, omdat dit op grote schaal nog geen beproefd concept is. Met name in **Amerikaanse staten** wordt veelvuldig geëxperimenteerd met het betalen voor het gebruik van motorrijtuigen om belastinginkomsten en de financiering van infrastructuur ook in de toekomst op peil te houden. Dit betreft voornamelijk vrijwillige systemen waarbij een gebruiker uiteindelijk niet meer betaalt dan een vooraf vastgestelde vergoeding. Bij minder gereden kilometers valt er zodoende een financieel voordeel te behalen. In de **staat Hawaï** is tijdens een kleinschalige pilot een naleving van **meer dan 95%** behaald voor het rapporteren van de gereden kilometers. Dit percentage geeft echter niet een volledig beeld, omdat er geen verdiepend onderzoek is gedaan naar o.a. fraude bij de kilometerstandregistraties.

In de **Australische staat Victoria** is sinds 2021 een gebruikersheffing voor 'zero and low-emission'-voertuigen (ZLEV) ingevoerd, waarbij een **vergoeding van A\$ 2 - 2,5 cent per gereden kilometer** wordt betaald. De naleving voor het registreren van de gereden kilometers door middel van zelfregistratie bedroeg **ongeveer 99%**. Voor 1% van de ZLEV is de registratie van het motorrijtuig komen te vervallen als gevolg van het niet naleven van de gebruikersheffing.

Tot slot

De verwachting is dat zonder aanvullende maatregelen het merendeel van de BnG-doelgroep zich aan de regels zal houden. Redenen hiervoor zijn dat de BnG-systematiek hoog scoort op:

- **Gemak:** het systeem houdt goed rekening met de gemakkelijheid en de gebruiksvriendelijkheid.
- **Kennis:** de meeste mensen zullen de regels kennen en begrijpen (met behulp van een goede communicatiecampagne).
- **Regelsteller/toezichthouder:** de doelgroep zal doen wat de regelsteller vraagt, mede omdat zij de noodzaak voor de invoering van BnG begrijpt.

Dat er ook een groep overtreders zal zijn – bestaande uit onbewuste, principiële en calculerende overtreders – is het gevolg van de zwakkere factoren van het systeem:

- **Beweegreden:** ervoor zorgen dat de dubbele doelstelling kan leiden tot verwarring en kan knellen met het rechtvaardigheidsgevoel.
- **Risicobewustzijn:** sommige mensen zullen de *verwachte* nadelen, met name wat betreft moeite, binnen BnG groot inschatten terwijl deze in werkelijkheid mee zullen vallen.
- **Pakkans:** daarnaast houdt deze groep geen rekening met het feit dat fysieke controles of meldingen door derden onderdeel kunnen zijn van de handhaving, wat hun perceptie op de pakkans beïnvloedt.
- **Straf / beloning:** ondanks het feit dat deze groep bestraffing in het geval van een overtreding als logisch acht, verwacht zij geen beloning bij naleving.
- **Regel/regelsteller (specifiek: rechtvaardigheid regel):** deze dimensie scoort op de meeste onderdelen sterk, maar zwak wat betreft 'rechtvaardigheid regel' en is daarom uitgelicht. Sommige mensen zullen BnG als onrechtvaardig zien vanwege de kilometers in het buitenland, hogere kosten, extra moeite of het gebrek aan alternatief vervoer.

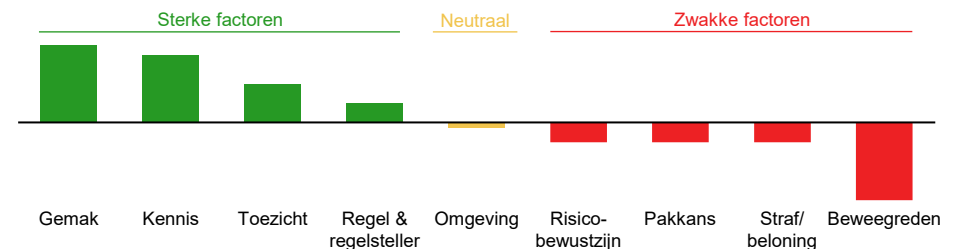
De figuur rechts geeft het frauderisicoprofiel weer van het InterventieKompas en laat zien hoe de scores op de naleefdimensies zich tot elkaar verhouden.

Een daadwerkelijke benchmark met andere systemen is op dit moment niet mogelijk omdat een BnG-systeem zoals het nu op tafel ligt nergens is gerealiseerd. Maar wanneer de BnG-systematiek wordt vergeleken met referentiesystemen en pilots

wereldwijd, is de verwachting dat het merendeel van de BnG-doelgroep, net zoals in vergelijkbare systemen, de regels naleeft.

De inzichten in de gedragingen van de doelgroep en de achterliggende motieven vormen de basis voor het identificeren, ontwikkelen en selecteren van effectieve strategieën en maatregelen in het volgende hoofdstuk.

Frauderisicoprofiel BnG-systematiek 'voortbouwen op bestaande systemen'



5. Strategieën en maatregelen

Samenvatting en conclusie

1. Inleiding

2. Aanpak

3. Uitgangspunten en werking BnG-systematiek

4. Nalevings- en overtredingsgedrag

5. Strategieën en maatregelen

6. Keteninrichting

7. Reflectie op BnG-systematiek

Dit hoofdstuk beschrijft de strategieën en maatregelen die ingezet kunnen worden om het gewenste gedrag te bewerkstelligen

De doelgroepverdeling en de achterliggende motieven vormen de basis voor het identificeren, ontwikkelen en selecteren van effectieve strategieën en maatregelen. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de maatregelen die tijdens de verschillende sessies met deskundigen zijn verzameld, aangevuld met voorbeelden uit andere systemen. Op basis van resultaten uit de tweede workshop, een vergelijking met referentiesystemen en gesprekken met twee gedragsdeskundigen is een inschatting gemaakt van wat effectieve maatregelen zijn om het nalevingsgedrag van de BnG-systematiek te borgen. Verder is extra aandacht besteed aan hoe een specifieke vorm van fraude, namelijk tellerfraude, met maatregelen effectief kan worden bestreden.

Leeswijzer hoofdstuk

5.1 Introductie en leeswijzer

Toelichting van de opbouw van het hoofdstuk.

5.2 Strategieën

De voor BnG specifieke aandachtspunten worden verder gepresenteerd en toegelicht. Er wordt per aandachtspunt beschreven welke strategieën als effectief zijn beoordeeld om ingezet te kunnen worden ter verbetering van het aandachtspunt.

5.3 Maatregelen

Per aandachtspunt zijn één of meerdere voorbeelden gegeven van specifieke maatregelen. Daarnaast zijn voorbeelden uit referentieprojecten toegevoegd. De maatregelen zijn getoetst aan de afwegingscriteria 'impact' en 'inspanning'.

5.4 Tot slot

Beknopte weergave van inzichten uit dit hoofdstuk.

Voor de type nalevers en overtreders zijn strategieën inzetbaar om het nalevingsgedrag te stimuleren

De doelgroepverdeling maakt inzichtelijk welke typen nalevers en welke gedragingen binnen BnG te verwachten zijn, welke typen specifieke aandacht vragen en wat de kenmerken en het achterliggende motief voor bepaald gedrag zijn. Het gebruik van deze verdeling biedt richting voor het selecteren van de juiste strategieën en daaruit volgende maatregelen.

Om nalevingsgedrag te stimuleren, dienen voor de zeven typen verschillende strategieën ingezet te worden, in lijn met hun kenmerken en gedragingen. Het doel bij de inzet van deze strategieën is het behouden en uitbreiden van de groep spontane nalevers en het verleiden van de overige groepen (in zowel nalevers als overtreders) in de richting van deze categorie.

Het InterventieKompas hanteert een set met standaardstrategieën per type nalever en overtreder – zie de tabel aan de rechterzijde. De volgende specifieke strategieën geven aan in welke richtingen maatregelen zijn gezocht:

- **Risicobewustzijn verhogen** – Hierbij wordt de doelgroep bewust gemaakt van de mogelijke risico's bij niet-naleving.
- **Attitude veranderen** – Werken aan een andere attitude is een andere mogelijkheid binnen de dimensie 'beweegredenen' om gewenst gedrag te bewerkstelligen. Hierbij kan de houding ten opzichte van de regelnaleving positiever of de houding ten opzichte van de regelovertreding negatiever gemaakt worden.
- **Passiviteit wegnemen** – Hierbij wordt de doelgroep gemotiveerd en de gevraagde actie zo makkelijk mogelijk gemaakt.
- **Perceptie sanctiekans** – Hierbij wordt de waargenomen kans op een sanctie verhoogd door frequenter sanctioneren en/of te communiceren over de sancties.
- **Sanctie-ernst verhogen** – De ernst van de sanctie kan verhoogd worden door de gevolgen van de sanctie nadeliger te maken en/of de straf te verhogen.
- **Naleving belonen** – Door financieel belonen, sociaal belonen of toezichtlast verminderen.

Strategieën om nalevingsgedrag te stimuleren per type nalevers en overtreders

Type	'Standaardstrategieën'	Specifieke strategieën
0. Onbewuste nalevers	Consolideren / Bewust worden	<ul style="list-style-type: none"> • Risicobewustzijn verhogen • Attitude veranderen
A. Spontane nalevers	Consolideren / Bevestigen Etaleren – Als ambassadeurs inzetten.	<ul style="list-style-type: none"> • Risicobewustzijn verhogen • Attitude veranderen • Passiviteit wegnemen
B. Handhavings-afgeschrikten	Overtuigen – Overtuigen en sociale prikkels versterken. Handhaving aanhouden indien nodig.	<ul style="list-style-type: none"> • Perceptie sanctiekans • Sanctie-ernst verhogen • Naleving belonen • Risicobewustzijn verhogen • Attitude veranderen
C. Onbewuste overtreders	Faciliteren – Kennis vergroten, regels vereenvoudigen, makkelijker maken en voorbeeldgedrag geven of nudgen.	<ul style="list-style-type: none"> • Risicobewustzijn verhogen
D. Gemaks-overtreders	Sturen of rationaliseren – Aanleiding wegnemen. Nudging, vuistregels, framen, implementatie-intenties en cues in de fysieke en sociale omgeving organiseren of rationaliseren van onbewust gedrag, o.a. door zachte handhaving.	<ul style="list-style-type: none"> • Perceptie sanctiekans • Sanctie-ernst verhogen • Naleving belonen • Risicobewustzijn verhogen • Attitude veranderen
E. Principiële overtreders	Dialogoek zoeken – Onderliggende weerstanden achterhalen, beleid aanpassen, andere handhavingsstijl of ander frame hanteren. Weerstanden weghalen: luisteren, begrijpen, keuzealternatieven zoeken en duidelijkheid geven (reactance).	<ul style="list-style-type: none"> • Risicobewustzijn verhogen • Attitude veranderen
F. Calculerende overtreders	Afschrikken – Wegnemen aanleiding en zichtbaar optreden. Druk vanuit de omgeving inzetten, pak- en sanctiekans verhogen.	<ul style="list-style-type: none"> • Perceptie sanctiekans • Sanctie-ernst verhogen • Naleving belonen • Risicobewustzijn verhogen • Attitude veranderen

Vanuit de strategieën volgen concrete maatregelen

BnG-clusters van aandachtspunten

De strategieën per type vormen de basis van de set aan maatregelen om nalevingsgedrag te stimuleren. De volgende clusters aan BnG-specifieke aandachtspunten zijn geïdentificeerd en vragen om maatregelen:

1. Aandacht voor de doelstelling.
2. Aandacht voor de onbewuste overtreder.
3. Aandacht voor weerstand en verlies.
4. Aandacht voor calculerend gedrag.
5. Aandacht voor sociale bewijskracht.
6. Aandacht voor potentiële risicogroepen
7. Aandacht voor belonen.
8. Aandacht voor partijen in implementatie.
9. Aandacht voor manipulatie teller & aandacht voor fysieke controles

De workshops en interviews zijn gebruikt voor het opstellen van een overzicht aan mogelijke maatregelen om bovenstaande aandachtspunten te kunnen adresseren. Zie voor de gehele set aan maatregelen uit deze sessies bijlage D.

Stappen tot een effectieve maatregelenmix

Om uiteindelijk tot een effectieve maatregelenmix te komen, zijn de maatregelen getoetst aan de afwegingscriteria en gevalideerd tijdens twee sessies met gedragsdeskundigen. De maatregelen zijn getoetst aan de afwegingscriteria 'impact' en 'inspanning':

Impact

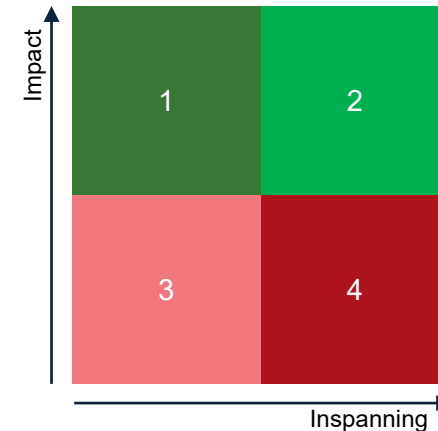
- Doelmatigheid: heeft de maatregel effect op nalevingsgedrag?
- Proportionaliteit: doet de impact die de maatregel heeft op burgers recht aan het effect dat zij heeft of zijn er andere dingen die gedaan kunnen worden die minder ingrijpend zijn en hetzelfde effect hebben?

Inspanning

- Uitvoerbaarheid: is de maatregel tijdig uitvoerbaar door een organisatie die daar de middelen voor heeft, wat zijn de kosten, etc.?

Door deze twee afwegingscriteria komen de maatregelen in één van onderstaande categorieën terecht, in lijn met onderstaande matrix:

1. Maatregelen implementatie.
2. Maatregelen implementatie, in acht nemend dat er inspanning voor nodig is.
3. Implementatie maatregel ter discussie.
4. Implementatie maatregel op dit moment niet.



Leeswijzer

Op de volgende pagina's worden de negen clusters van aandachtspunten voor BnG in meer detail beschreven. Per aandachtspunt is toegelicht welke strategie effectief is om dit aandachtspunt te verbeteren, gevolgd door één of meerdere voorbeelden van specifieke maatregelen. Deze maatregelen zijn afkomstig uit bijlage D. Het nummer tussen haken, bijvoorbeeld [12], refereert aan de maatregel in de bijlage. In bijlage D is tevens opgenomen hoe de maatregel scoort op de twee afwegingscriteria die in de volgende paragraaf zijn toegelicht.

Vanuit de strategieën volgen concrete maatregelen met aandacht voor de doelstelling

1. Aandacht voor de doelstelling

BnG wordt vanuit een eerlijkeheidsprincipe geïntroduceerd – iedere autogebruiker zal betalen naar gelang het aantal gereden kilometers. De huidige tegenstrijdigheid in de doelstellingen van BnG kan leiden tot onduidelijkheid rondom de rechtvaardigheid van het systeem en daarmee tot overtredingsgedrag. Het gaat om de volgende twee doelen¹:

- Doel: minder CO₂-uitstoot vanuit de sector mobiliteit.
- Doel: inkomsten uit autobelastingen op peil houden.

Aanbevolen wordt om in de onderbouwing van het beleid helder te communiceren over het eerlijkeheidsprincipe op basis waarvan BnG geïntroduceerd zal worden, en hoe dit zich verhoudt tot de doelstellingen. Er wordt erkend dat deze tegenstrijdigheid reeds aanwezig is in de huidige MRB maar vraagt desondanks om extra aandacht, met name in de communicatiestrategie, om het draagvlak te vergroten.

Om nalevingsgedrag te borgen, dienen voor het aandachtspunt 'aandacht voor de doelstelling', maatregelen genomen te worden op het gebied van:

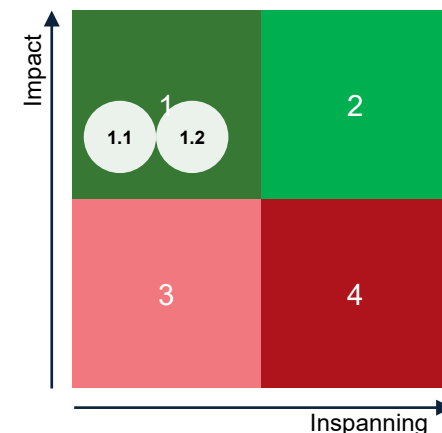
Communicatie

- 1.1 Communicatie van de doelstelling tijdens mediacampagnes als manier om o.a. draagvlak te creëren voor beleid. De opzet van verschillende mediacampagnes – bijvoorbeeld met behulp van influencers/rolmodellen – kan helpen om de beweegredenen te verduidelijken en de effecten ervan op de achterliggende problematiek te verhelderen. Voorbeelden van mediacampagnes zijn:
 - Milieuproblematiek stopt niet aan de grens. [12]
 - Minder rijden = minder betalen. [13]
 - Via influencers over kennis van BnG en de voordelen op de achterliggende problematiek. [16]
- 1.2 Communicatie van de doelstelling en waar de inkomsten naartoe gaan als onderdeel van het proces van BnG, bijvoorbeeld door middel van informatiefolders, naar het voorbeeld vanuit Hawaiï (HiRUC-pilot) waar folders met toelichting worden uitgedeeld bij garages. [22]

Bron: 1) Rijksoverheid. Plannen kabinet met betalen naar gebruik.

Voorbeelden maatregelen uit referentieprojecten:

- Creëren van publiek bewustzijn door uitleg te geven over het belang van financiering van infrastructuur en hoe OReGO zorgt voor een eerlijke verdeling van de kosten (OReGO, Oregon Department of Transportation, Verenigde Staten).
- Het creëren van solidariteit en bewustwording met het idee de doelgroep te laten ervaren waarom het voor hen persoonlijk belangrijk is dat de overheid inkomsten behoudt om bijvoorbeeld de kinderopvang te bekostigen, de wegen te onderhouden, de arbeidsongeschiktheidsuitkering te financieren (voorbeeld campagne: *wat als u bent uitgenodigd voor uw eigen begrafenis?*).
- Campagnes gericht op het verhogen van het draagvlak zoals dit gedaan wordt bij de Belastingdienst '*Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker*'.



Vanuit de strategieën volgen concrete maatregelen met aandacht voor de onbewuste overtreder

2. Aandacht voor de onbewuste overtreder

De doelgroepverdeling laat zien dat naar verwachting een groot deel van de overtredders dit onbewust doet. Dit type overtreder heeft met name in de overgangsfase van MRB naar BnG aandacht en een harde aanpak lijkt hierbij niet passend. Het is belangrijk voor deze doelgroep dat de strategie en bijbehorende maatregelen worden ingezet om de kennis van het systeem te vergroten, regels te vereenvoudigen en duidelijk voorbeeldgedrag te geven.

De verwachting is dat de groep onbewuste overtredders de grootste groep overtredders zal zijn. Om nalevingsgedrag te borgen en bewustzijn te creëren bij de belastingplichtige rondom zijn/haar verplichtingen binnen het systeem, dient er op de volgende punten aandacht voor de onbewuste overtreder te zijn:

Kennis vergroten

- 2.1 Communicatie gericht op het overzichtelijk maken van wat er van wie wanneer wordt verwacht, bijvoorbeeld in de vorm van 'spoorboekjes'. [4]
- 2.2 Communicatie dient gericht te zijn op en begrijpelijk te zijn voor de gehele groep belastingplichtigen. Zo dient er bijvoorbeeld rekening gehouden te worden met mensen die de Nederlandse taal niet beheersen. [2]

Naleven van regels vergemakkelijken / nudgen – BnG laagdrempelig maken

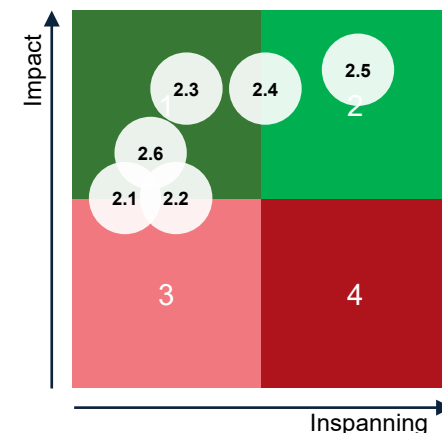
- 2.3 Incasso/automatische betaling mogelijk maken. [7]
- 2.4 Meerdere momenten creëren van tellerstandregistratie, of alcoholcontrole. [17]
- 2.5 Gebruik van connected car data in combinatie met automatische incasso mogelijk maken. [29]

Duidelijk voorbeeldgedrag te delen

- 2.6 Mediacampagne: via influencers over kennis van BnG en de voordelen op de achterliggende problematiek. [16]

Voorbeelden maatregelen uit referentieprojecten:

- Dart Charge heeft verschillende betaalmethoden geïntroduceerd (zie figuur op volgende pagina) om het gebruiksgemak en de naleving van de regels te verbeteren. Beschikbare betaalmethoden zijn onder andere online betaling, prepaid accounts en betaling bij verkooppunten. Deze betaalmethoden bieden bestuurders flexibiliteit en gemak bij het betalen van het tolgeld (Dart Charge, Verenigd Koninkrijk). Zie het Dart Charge-overzicht op de volgende pagina.
- In het Utah Road Usage Charge Program worden voertuighouders die door meerdere staten rijden in de toekomst slechts één keer gefactureerd door één account manager voor het aantal gereden mijlen in de verschillende staten (**interstate interoperability**). De account manager wijst de gelden toe aan de respectieve staten waar de kilometers zijn gereden. Deze aanpak creëert voor de gebruiker een naadloos tolheffingssysteem (Utah Road Usage Charge Program, Utah Department of Transport, Verenigde Staten).
- In de Hawaï-pilot worden brandstofaccijnsbetalingen behandeld als vooruitbetaling van de kilometerheffing. Deze maatregel is geïntroduceerd als manier om HIRUC laagdrempelig te maken (HIRUC, Hawaï, Verenigde Staten).



Vanuit de strategieën volgen concrete maatregelen met aandacht voor de onbewuste overtreder

highways england **Dart Charge**

Dart Charge – All the ways to pay

Drivers using the Dartford Crossing now have two extra ways they can pay
 Dart Charge - giving drivers even more flexibility in how they pay the crossing charge.

	Prepay account 	Save up to a 1/3 <ul style="list-style-type: none"> Credit or debit card, direct debit, cheque Online, by phone or by post
	Pay as you go 	NEW! <ul style="list-style-type: none"> Credit or debit card Online
	Pay for a single journey 	<ul style="list-style-type: none"> Credit or debit card, cash Cheque, or postal order (advance payments only) Online, by phone, in advance by post or at one of over 18,000 Payzone retail outlets nationwide NEW! Pingit, pay by app using Pingit

www.gov.uk/dart-charge | 0300 300 0120 | +44 (0) 300 300 0120 | www.payzone.co.uk/ | Store-Locator
 by post (in advance only): Dart Charge Customer Services, PO Box 842, Leeds LS1 5QF. Go online to download or call to request a payment form.

Dart Charge-betaalmethoden

“Do we need a new way to pay for roads? Pay for what you use and nothing more?” – Jade Butay, HDOT

Hawaii’s people have embraced our goal of 100% clean energy by 2045. Already, there is an abundance of more fuel-efficient vehicles on our roads, including some electric ones. Great news, but there’s a downside. The per-gallon gas tax is becoming an ineffective way to fund our road and bridge upkeep and improvements, because we are using less gas.

Instead of the gas tax, might a system where you pay for how many miles you drive—a road usage charge—be a better system? Hawaii, along with other states, is taking a hard look at that. This Driving Report below shows how a road usage charge would affect you based on the vehicle you recently had inspected. Please review this information and take the short survey online to share your thoughts. Mahalo, we need your help.

Your 2014 Toyota Corolla (HGX 212)

Report number	5RX9A	▶ Compare estimated gas taxes paid...	▶ to a potential road usage charge.
Safety inspection	Dec 20, 2018	\$108 About \$12/mo.	vs
Period covered	Mar 2018 to Dec 2018		
Total miles driven	8,284	\$157 About \$17/mo.	

View details on back | Based on estimated gallons purchased over 9 months. | Based on miles driven between two passed safety inspections over 9 months.

HiRUC, ‘sample driving report’

Vanuit de strategieën volgen concrete maatregelen met aandacht voor weerstand en verlies

3. Aandacht voor weerstand en verlies

De overgang naar BnG brengt een verandering met zich mee die naar verwachting voor een deel van de belastingplichtigen onwennig zal zijn. Daarnaast zal voor sommigen de invoering van BnG negatieve gevolgen hebben voor de moeite, kosten of baten die zij ervaren ten opzichte van de huidige situatie. Aangezien vanuit de gedragspsychologie verlies zwaarder weegt dan winst (verliesaversie), vraagt BnG om een implementatie met begripvolle communicatie, keuzemogelijkheden en een zo helder mogelijke uitleg.

Om nalevingsgedrag te borgen, dienen voor de oplossingsrichting 'aandacht voor weerstand en verlies', op de volgende gebieden maatregelen te worden genomen:

Communicatie

- 3.1 Inzichtelijk maken waar de inkomsten van BnG naartoe gaan. [22]
- 3.2 Een mediacampagne gericht op de boodschap dat milieuproblematiek niet stopt bij de grens, kan het rechtvaardigheidsgevoel achter de doelstelling verduidelijken. [12]

Keuzemogelijkheden

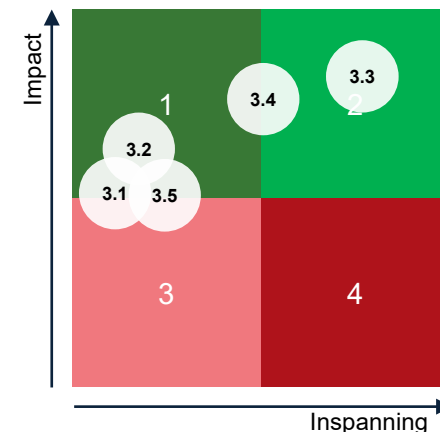
- 3.3 Keuze bieden dat of via de garage of via de connected car data (indien mogelijk) de tellerstand wordt uitgelezen. Momenteel kan connected car data niet gebruikt worden ter vervanging, maar slechts als aanvulling. [25]
- 3.4 Keuze bieden tussen klassieke MRB of het nieuwe BnG-systeem (dat voordeel biedt) in een overgangsfase. Dan kunnen mensen wennen aan BnG en kan het systeem zich ook bewijzen. Of een dergelijke overgangsfase mogelijk is moet nader onderzocht worden. [31]

Compensatie

- 3.5 Korting voor alle belastingplichtigen om in het buitenland gereden kilometers te compenseren, zoals het aftrekbaar maken van buitenlandse-tolwegrekeningen van de BnG-aanslag of een vaste 'buitenlandse kilometer'-aftrekpost. [6,9]

Voorbeelden maatregelen uit referentieprojecten:

- Bij een garagebezoek en het uitlezen van de kilometerstand worden folders uitgedeeld met informatie en uitleg over het systeem (Driving Reports, HiRUC, Hawaï, Verenigde Staten). Zie het voorbeeld op de vorige pagina.
- Creëren van publiek bewustzijn door uitleg te geven over het belang van financiering van infrastructuur en hoe het tolheffingssysteem zorgt voor een eerlijke verdeling van de kosten (OReGO, Oregon Department of Transportation (ODOT), Verenigde Staten).
- De zorgen rondom privacyaspecten via wetgeving zo veel als mogelijk wegnemen. OReGO-gegevens moeten na dertig dagen worden vernietigd, tenzij ze door de bestuurder worden betwist of aan een audit worden onderworpen (OReGO, Oregon Department of Transportation, Verenigde Staten).



Vanuit de strategieën volgen concrete maatregelen met aandacht voor calculerend gedrag

4. Aandacht voor calculerend gedrag

De huidige opzet van de MRB laat toe dat mensen zich relatief onbewust goed kunnen gedragen, wat bijdraagt aan een hoge naleving. Zo verloopt zowel het proces als de betaling van de aanslag meestal automatisch. BnG zal een calculerend mechanisme activeren doordat de gereden kilometers van invloed zijn op de hoogte van de heffing.

De doelgroep zal gaan nadenken over hoe het aantal gereden kilometers beïnvloed kan worden, legaal of illegaal. De stap naar illegale methoden wordt makkelijker gemaakt wanneer men voor zichzelf kan legitimeren dat dat rechtvaardig is (neutralisatietechnieken). Dit risico schuilt bijvoorbeeld in het voornemen om in het buitenland verreden kilometers mee te nemen in de heffing. Eenzelfde risico geldt voor mensen die geen alternatieven tot hun beschikking hebben, bijvoorbeeld wanneer zij woonachtig zijn in landelijk gebied, of die vanuit milieuoverwegingen bewust hebben gekozen om elektrisch te rijden. Deze beleidskeuzes vragen om uitleg, erkenning van de beleefde 'schade' en indien mogelijk een aanpassing (door middel van korting).

Het deel van de doelgroep dat toegang heeft tot een auto van de werkgever – bijvoorbeeld via lease – zal door BnG weinig financiële prikkels voelen om de gereden kilometers en daarmee de CO₂-uitstoot te reduceren. Uiteindelijk is dit in grote mate afhankelijk van de werkgever of leasemaatschappij die daarop stuurt en kosten doorberekent aan de berijder. Een hieruit volgend aandachtspunt is de wijze waarop werkgevers en leasemaatschappijen om zullen gaan met de gereden kilometers.

Fraude met manipulatie van de kilometerteller vindt met name plaats door calculerende overtreders. Om overtredingsgedrag te ontmoedigen worden samenhangende maatregelen genomen, die zich richten op de kwetsbare factoren, namelijk:

Kennis vergroten

- 4.1 Heldere uitleg met een focus op transparantie in de afweging van de beleidsmakers. Zie 1 - *Aandacht voor doelstelling*.

Beweegredenen

- 4.2 Erkenning beleefde schade/beleefd ongemak. Het erkennen van weerstand vergroot de kans op meewerken. Besteed daarom aandacht aan verschillende vormen van weerstand:

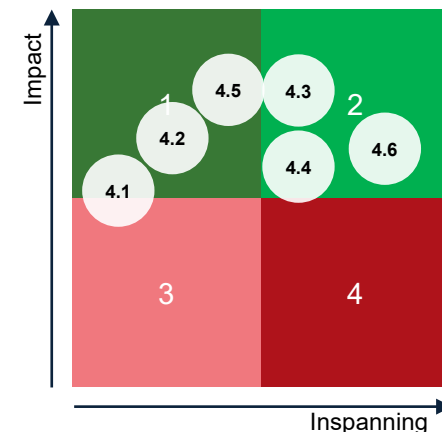
- Reactance ('ik voel me gedwongen'). Bij reactance is het van belang de doelgroep te betrekken bij besluitvorming, of hun keuzevrijheid te geven bijvoorbeeld in de overgangsfase van MRB naar BnG. [31]
 - Sceptis ('ik heb er twijfels over'). Sceptis vraagt consistentie en transparantie van en inzicht in de regel. Ook het geven van directe feedback kan sceptis verminderen.
 - Inertia ('ik wil wel, maar kom er niet toe'). Bij inertia kan men beginnen met kleine stappen of implementatie-intenties invoeren (als..., dan...), denk hierbij aan een persoonlijk actieplan.
- 4.3 Korting bieden om in het buitenland gereden kilometers te compenseren. [6, 9]

Pakkans

- 4.4 Verhogen van de pakkans, bijvoorbeeld door het automatiseren van waarschuwingen in geval van ongeregistreerde tellerstand, zoals nu bij een verlopen apk-controle. [18]
- 4.5 Zorgen voor een waterdicht systeem voor leasemaatschappijen: extra handhavingsmaatregelen introduceren door leasepartijen, alles wat digitaal / elektronisch gaat, maakt het makkelijker. [32]

Verhogen sancties

- 4.6 Sancties zijn stevig maar proportioneel en voornamelijk gericht op het beboeten van bewuste overtreders.



Vanuit de strategieën volgen concrete maatregelen met aandacht voor calculerend gedrag

Voorbeelden maatregelen uit referentieprojecten en vergelijkbare systemen:

- In Dart Charge is een systeem van boetes ingevoerd om bestuurders die de tol niet betalen te beboeten. De boete wordt opgelegd aan de geregistreerde eigenaar van het voertuig en het niet betalen kan leiden tot gerechtelijke stappen.
- Erkenning beleefde schade. De focus ligt hierbij op het erkennen van weerstand om daarmee het onrechtvaardigheidsgevoel te verminderen. Een voorbeeld daarvan is het toepassen van smileys bij wegwerkzaamheden, zie de figuur aan de rechterzijde. Rijkswaterstaat leeft op deze wijze mee met de weggebruiker en erkent het ongemak.
- In de Australische staat Victoria wordt bij een onlogische of onjuiste registratie extra bewijslast opgevraagd of wordt een voertuig opgeroepen voor nadere inspectie. Een voertuighouder kan ook worden gevraagd om het voertuig op een meegedeeld tijdstip en meegedeelde plaats voor inspectie aan te bieden om de kilometerstand en het voertuigidentificatienummer te bevestigen. Op het niet aanbieden voor inspectie zonder een redelijk excuus staat een boete van meer dan A\$ 800. (Zero and Low Emission Vehicle (ZLEV) Distance-based Charge Bill, Victorian Government, Australia).



Smileyborden, Rijkswaterstaat

Vanuit de strategieën volgen concrete maatregelen met aandacht voor sociale bewijskracht

5. Aandacht voor sociale bewijskracht

Sociale bewijskracht is een beïnvloedingsstrategie waarbij mensen zich laten leiden door wat anderen doen. Het achterliggende principe is gebaseerd op het idee dat 'als iedereen het doet, dan zal het wel kloppen'. Mensen zijn geneigd zich aan te passen aan wat de meerderheid doet en conformeren zich aan het gedrag van anderen om informatie te verkrijgen over hoe de werkelijkheid in elkaar zit, maar ook om afkeuring te voorkomen of om geaccepteerd te worden door de ander. Gebruikmaken van de descriptieve norm, waarbij wordt aangegeven wat de meeste mensen in een bepaalde situatie doen, is in de context van BnG aan te bevelen. De meeste mensen deugen, en de verwachting is ook hier: de meeste mensen houden zich aan de verplichtingen van BnG. Belangrijk hierbij te noemen: vervalsing van sociale bewijskracht door het gebruiken van onjuiste gegevens heeft een averechts effect.

Hoewel nooit helemaal te vermijden is dat er verhalen rondgaan over hoe je de Belastingdienst kunt oplichten, is het wel belangrijk dat deze verhalen ontkracht worden. Wapenfeiten over de aanpak van leveranciers van manipulatie diensten en producten helpen om overtreding te ontmoedigen en het moreel van de nalevers hoog te houden.

Om overtredingsgedrag en het plegen van fraude te ontmoedigen, moet er voor de oplossingsrichting 'aandacht voor sociale bewijskracht' maatregelen worden genomen die gericht zijn op:

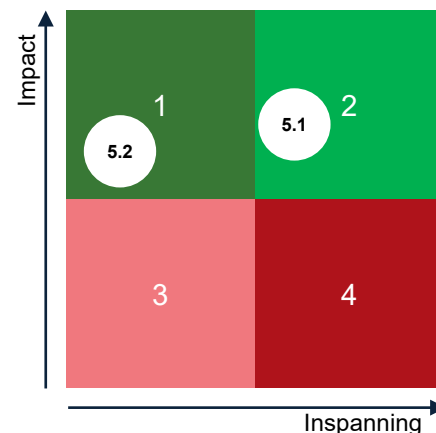
Communicatie

- 5.1 Het delen van informatie over wat de meeste mensen doen of vinden om de morele norm te verhogen (bijv. de meeste mensen hebben begrip voor dit beleid, de meeste mensen zijn naar de garages gegaan). [33]
- 5.2 Het delen van wapenfeiten over het succes van de pakkans richting partijen die betrokken zijn bij het inbouwen van apparaten. [24]

Indirect betekent dit natuurlijk ook dat vervolging essentieel is en daadwerkelijk plaats dient te vinden.

Voorbeelden maatregelen uit referentieprojecten:

- Bij Dart Charge is een van de belangrijkste maatregelen de invoering van ANPR-camera's (Automatic Number Plate Recognition), die de kentekens registreren van voertuigen die de Dartford Crossing passeren. Hierdoor kunnen voertuigen die niet aan de regels voldoen, worden geïdentificeerd. Het communiceren hierover draagt bij aan de sociale bewijskracht.
- Communiceer over het aantal aangiftes dat is ingediend, zoals bijvoorbeeld bij de Belastingdienst gebeurt. Zie onderstaande figuur.



Vanuit de strategieën volgen concrete maatregelen met aandacht voor potentiële risicogroepen

6. Aandacht voor potentiële risicogroepen

Er zijn een aantal potentiële risicogroepen geïdentificeerd die afhankelijk van hoe BnG verder wordt vormgegeven, aandacht behoeven. Zo zal in het algemeen de groep die door de invoering van BnG meer gaat betalen, afhankelijk van de nog vast te stellen tarifiering, gevoelig zijn voor overtredingsgedrag. Het advies is om in te zoomen op deze specifieke risicogroepen en de interventies hierop te richten. Eerder zijn de nuances beschreven die voor specifieke subdoelgroepen gelden (zie pagina 33) waarmee rekening gehouden dient te worden bij het opstellen van maatregelen:

- Eigenaarschap voertuigen: zoals bij leasecontracten en dan specifiek bij private lease in verband met mogelijk dubbel financieel gewin bij het plegen van fraude.
- Gebruik voertuig: wanneer veel kilometers in het buitenland worden gemaakt, bijvoorbeeld bij campers of bij veelrijders.
- Kenmerken voertuig: de verwachting is dat belastingplichtigen met een connected voertuig minder geneigd zijn te frauderen. Daarnaast hebben zakelijke rijders van auto's jonger dan vier jaar meer kans om onbewust te overtreden.
- Kenmerken gebruiker voertuig: wanneer personen geen alternatief vervoer hebben voor de auto (bijv. geen openbaar vervoer), dan zijn zij eerder geneigd om principieel tegen de regel te zijn.

Om nalevingsgedrag te stimuleren, dient er aandacht te zijn voor:

Nadere analyse doelgroepsegmentaties

- 6.1 Het uitvoeren van doelgroepanalyses (bijv. InterventieKompas) om segmentaties verder in kaart te brengen. Inzoomen op specifieke segmentaties en interventies hierop gaan richten. Gebruik van monitoring na invoering. [26]

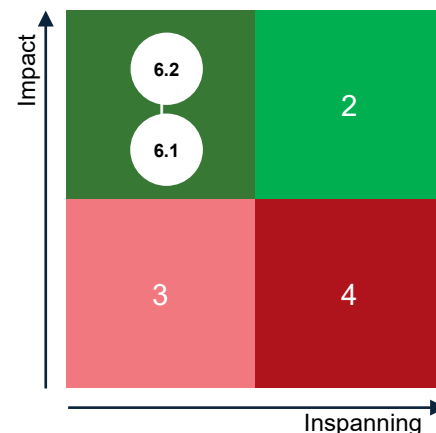
Laagdrempelig maken

- 6.2 Het creëren van meerdere laagdrempelige momenten om de tellerstand te laten registreren kan helpen bij het toegankelijker maken van de systematiek voor verschillende doelgroepen. Een potentiële risicogroep zijn de gebruikers van zakelijke auto's jonger dan vier jaar (gemak). [17]

Bron: 1) Ministerie van Justitie (2008). Stijlkeuzes in de handhaving

Voorbeelden maatregelen uit referentieprojecten:

- De totale populatie belastingplichtigen is van zodanige omvang en diversiteit dat dit de Belastingdienst uit oogpunt van beheersing en effectiviteit noopt tot segmentatie. Dit is het opdelen van het totale bestand van belastingplichtigen in groepen op basis van samenhangende kenmerken, zoals financieel belang, complexiteit van de fiscale problematiek, omvang, etc. Voorbeeld hiervan zijn de segmentaties die de Belastingdienst heeft gemaakt ten behoeve van communicatie over btw-aangifte met het mkb.
- Voorbeeld van segmentatieonderzoek door TNS NIPO, in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid over houding en gedrag ten opzichte van regelnaleving van burgers in Nederland¹). Zie figuur Segmentatieonderzoek regelnaleving op de volgende pagina.
- Uitdagingen op het gebied van gelijkheid moeten worden aangepakt met aanzienlijke verschillen in effecten tussen locaties en inkomenscategorieën. In Ierland heeft Transport Infrastructure Ireland gekozen voor de aanpak van persona's in combinatie met gegevens om te begrijpen welke maatregelen nodig zijn voor specifieke risicogroepen (Project BRUCE, Better Road User Charging Evaluation 2023). Zie figuur Persona's BRUCE op de volgende pagina.



Vanuit de strategieën volgen concrete maatregelen met aandacht voor potentiële risicogroepen

PERSONAS (Informed by the ABM Insights)
 Gender, Age, Occupation, Settlement Type, Socio Economic Status

- 

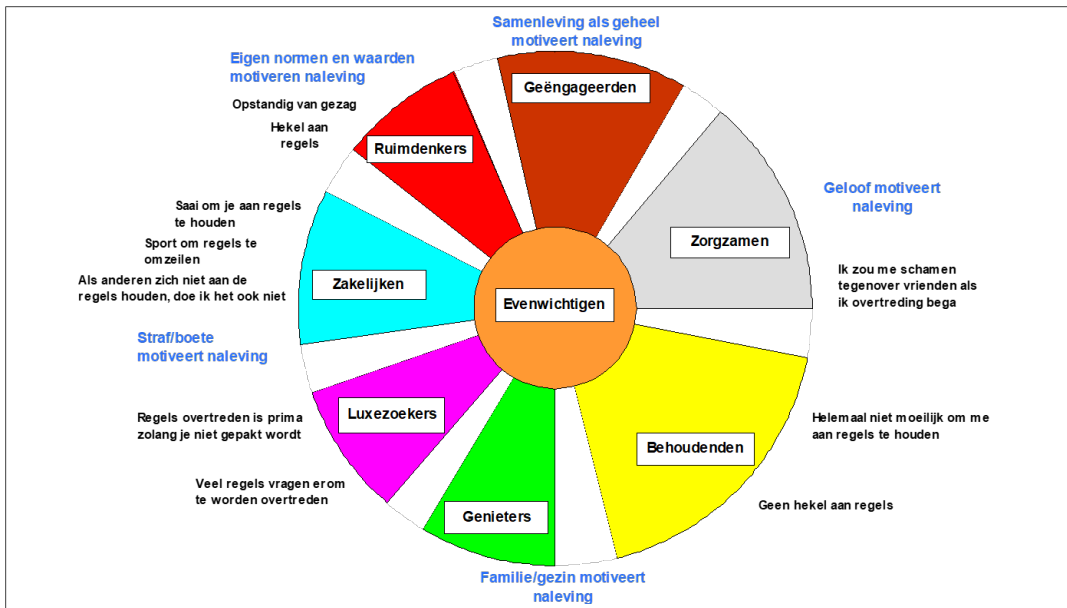
Aoife (she/her), 42
Occupation: Part-time worker & parent
Settlement Type: Dublin City
SE Status: Low
Description: Lives in Inchicore and chain-travels, including school runs to multiple schools. Works part-time at Dublin Airport, If tolls increased would potentially quit
- 

Joe (he/him), 35
Occupation: Small business owner (Florist) & parent
Settlement Type: Independent Urban Town (Tullamore)
SE Status: Mid
Description: Based in Tullamore, drives a van (Berlingo). There are no tolls in his current catchment area but sometimes has deliveries into Dublin. Tolls are not a current consideration
- 

Brenda (she/her), 50
Occupation: Company Director & parent
Settlement Type: Other City
SE Status: High
Description: Lives & works in Cork City, and has a two car household. Recently invested in an EV for commuting to work when she doesn't have time to take the train, and weekend family driving
- 

Paddy (he/him), 74
Occupation: Retired farmer & parent/grandparent
Settlement Type: Highly Rural
SE Status: Low
Description: Based in Donegal and recently widowed. Has extended family in Sligo who he likes to visit every two weeks

Persona's BRUCE (bron: Project BRUCE, Better Road User Charging Evaluation 2023).



Segmentatieonderzoek regelnaleving van burgers in Nederland in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid (bron: TNS NIPO).

Vanuit de strategieën volgen concrete maatregelen met aandacht voor belonen

7. Aandacht voor belonen

De verwachting is dat het merendeel van de belastingplichtigen de regels zal naleven. Om het gewenste gedrag te behouden (en mogelijk overtreders te verleiden tot naleving), kan er worden gekeken naar het belonen van goed gedrag. Opties hiervoor zijn enerzijds het materieel belonen met bijvoorbeeld een korting, anderzijds het verstrekken van een immateriële beloning bijvoorbeeld in de vorm van een bedanktekst voor het doorgeven van de juiste kilometerstand. De schriftelijke bevestiging dat dit correct heeft plaatsgevonden ervaren mensen als prettig en 'normbevestigend'.

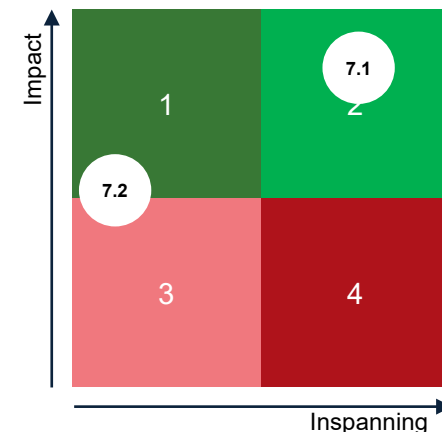
Om door middel van de oplossingsrichting 'aandacht voor belonen' naleving te stimuleren zijn de volgende punten belangrijk:

Immateriële beloning

- 7.1 Communicatie opzetten die gericht is aan belastingplichtigen die BnG bewust naleven, bijvoorbeeld door middel van een pushbericht via Mijnoverheid of een ander kanaal om de belastingplichtige te informeren over de doorgegeven stand (bevestigen goed gedrag kan belonend werken) en/of met de strekking 'U doet automatisch alles voor BnG, gefeliciteerd!'. [3, 27]
- 7.2 Een effectieve wijze om positief gedrag te sturen en te belonen kan zijn door middel van spelprincipes en speeltechnieken, ofwel gamificatie. De doelgroep krijgt door het gewenste gedrag te laten zien een beloning of positieve feedback. Door gamificatie kan de intrinsieke motivatie gestimuleerd worden om het gewenste gedrag te vertonen. [1, 5]

Voorbeelden maatregelen uit referentieprojecten:

- Bij het programma in Utah is voorlopig sprake van een vrijwillige deelname, met (financiële) voordelen wanneer voertuigen minder mijlen rijden per jaar. Het Road Usage Charge Program van Utah is zo opgezet dat deelnemers per jaar niet meer betalen dan wat zij vooraf zouden hebben betaald als zij bij de registratie hadden gekozen voor het vaste tarief voor voertuigen op alternatieve brandstof. De betaling van de kilometerheffing stopt zodra het totale aantal kilometers voor dat jaar gelijk is aan de geldende vaste vergoeding. (Utah Road Usage Charge Program, Utah Department of Transport, Verenigde Staten).
- Het is mogelijk om betalingskorting toe te passen. Bijvoorbeeld wanneer een belastingaanslag in plaats van in termijnen in één keer wordt betaald vóór vervaldatum, dan kan de belastingplichtige een korting krijgen op de belastingaanslag (voorbeeld van <https://www.belastingdienst.nl/>).



Vanuit de strategieën volgen concrete maatregelen met aandacht voor potentiële doelgroepen

8. Aandacht voor partijen in implementatie

De partijen die binnen BnG een rol gaan vervullen, krijgen te maken met nieuwe en/of uitbreiding van huidige taken. Zo zijn garages onder de MRB gewend om de tellerstand te registreren als onderdeel van de apk. Dit zal als taak echter nieuw zijn en verandering van processen en aanvullende werkzaamheden met zich meebrengen. En zo vreest de Belastingdienst de hoeveelheid werk die op hen afkomt als mensen bezwaar en beroep gaan aantekenen na ontvangst eerste heffing.

Het voorgestelde systeem heeft het in zich om de grondslag van de heffing ter discussie te stellen. De Belastingdienst komt als de heffer nadrukkelijk in beeld als de dienst 'waar alles fout gaat', mocht er discussie zijn over de grondslag. Essentieel is om te voorkomen dat BnG in de uitvoering fout gaat.

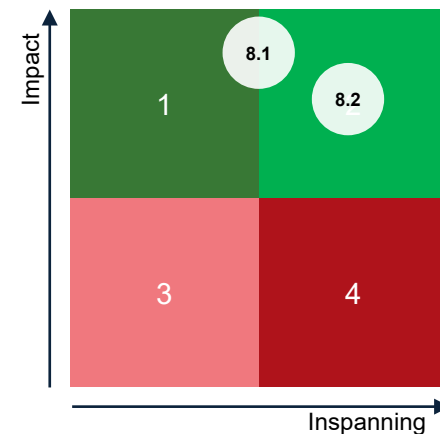
Om overtredingsgedrag te ontmoedigen en nalevingsgedrag te stimuleren, worden specifieke maatregelen genomen, waarbij de partijen in de keten een belangrijke rol hebben. De maatregelen moeten gericht zijn op:

Het ondersteunen van de ketenpartijen in de (transitie naar de) uitvoering van hun taken voor BnG.

- 8.1 Digitaliseren van het registratieproces voor garages. Garages zijn bereid registraties van tellerstanden uit te voeren mits het registratieproces gedigitaliseerd wordt. [34]
- 8.2 Onderzoeken wat de mogelijkheden zijn rondom het introduceren van een bestuurlijke boete door de RDW. [38]

Voorbeelden maatregelen uit referentieprojecten:

- Dart Charge (Highways England, Verenigd Koninkrijk) heeft een **klantenservicecentrum** opgezet om bestuurders met vragen of zorgen over het betalingsproces te helpen. Dit centrum kan ook bestuurders helpen die een aanmaning tot betaling hebben ontvangen om hun opties voor betaling en betwisting te begrijpen.



Vanuit de strategieën volgen concrete maatregelen: voor tellerfraude zijn specifieke maatregelen nodig

Tellerfraude is een specifieke vorm van fraude en vraagt om extra aandacht en oplossingen. Beide methoden – het terugdraaien van de tellerstand en het inbouwen en gebruik van een tellerstopapparaat – zijn wettelijk verboden. Ondanks het wettelijk verbod zal de invoering van BnG tellerfraude interessant maken voor groepen overtreders, behalve als er maatregelen genomen worden.

9. Aandacht voor aanpak manipulatie teller

Bij een reguliere apk valt niet direct op of er sprake is van tellerfraude. Tijdens werkzaamheden in een garage kan een monteur er wel op stuiten (bijv. achter de stuurkolom), of om andere redenen een vermoeden krijgen, bijvoorbeeld door tegenstrijdige data vanuit de auto. Op dit moment is er geen regulier proces om deze constatering te melden. Het is ook niet verplicht dit te doen en ook het OM treedt niet op na een dergelijke melding. Als een waarheidsgetrouwe tellerstand de basis vormt voor de heffing, is het nodig daar een proces op in te richten: een vaste procedure met een meldpunt waar deze signalen kunnen worden doorgegeven, en het serieus opvolgen van een signaal wanneer dit binnenkomt.

Dit raakt ook aan de redelijke omgang met het garagebedrijf. Garagebedrijven verwachten dat de RDW hen als aflezer en doorgever van de tellerstand zal bestraffen wanneer per ongeluk een verkeerde tellerstand wordt geregistreerd (menselijke fouten zijn denkbaar). Maar degene die daadwerkelijk een tellerstand heeft gemanipuleerd blijft tot nu toe onbestraft. Dat voelt voor de garages als onrechtvaardig en doet ook afbreuk aan hun bereidheid mee te werken aan de implementatie van BnG.

De pakkans via administratieve controles wordt als redelijk ingeschat. Fysieke controles, en dan met name onverwachte controles, kunnen een goede aanvulling zijn. Deze kunnen bijvoorbeeld aan de grens plaatsvinden of in combinatie met andere informatiebronnen zoals tijdens een alcoholcontrole. Dit vraagt om politieke keuzes, bijvoorbeeld in hoeverre de overheid die kan of wil inzetten voor dit doel. Manipulatie van de tellerstand zal met name plaatsvinden door calculerende en principiële overtreders. Om dit te ontmoedigen worden specifieke maatregelen genomen die zich richten op deze groepen.

Aanbeveling is om te starten met het opstellen van een barrièremodel (zie volgende pagina) op het criminele proces van een tellerfraudeur. Op basis van dit barrièremodel kan een integrale handhavingsstrategie ontworpen worden. Ingrediënten die hieronder genoemd worden, komen hierin terug:

Communicatie

- 9.1 Communiceren dat tellerstopapparaten een ernstige vorm van fraude zijn. [14]

Garages ondersteunen in het automatiseren van hun processen

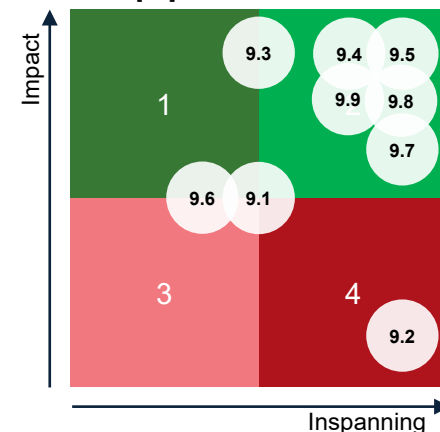
- 9.2 Verkleinen fouten omtrent informatieverstrekking: overweeg tellerstandregistratie d.m.v. bijvoorbeeld (OCR) in communicatie met app. [20]
- 9.3 Digitaliseren van het registratieproces voor garages, bijvoorbeeld door het uitlezen (i.p.v. aflezen) van tellerstanden, en onderzoek gebruik van aanvullende data (bijv. brandstofverbruik) in geval van vermoeden fraude. [34]

Een proces inrichten voor controle om de pakkans te verhogen

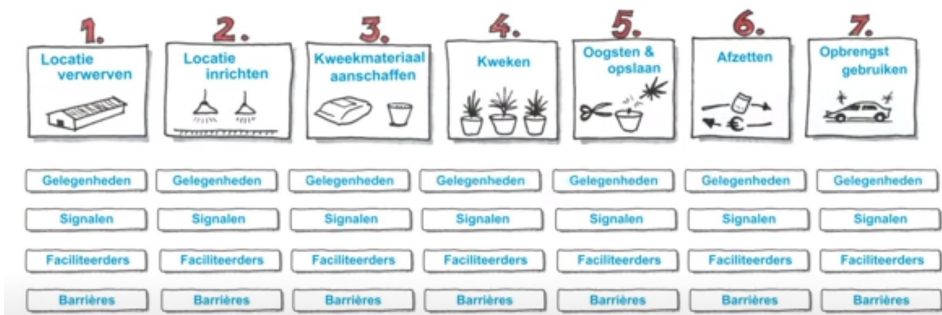
- 9.4 Controleren van tellerstopapparaat achter de stuurkolom. Deze controle is vrijwillig en melding bij het OM is niet verplicht. [21]
- 9.5 Het creëren van meerdere laagdrempelige momenten om de tellerstand te laten registreren. [17]
- 9.6 Pakkans verhogen door aanbieden anonieme tiplijn MMA (Meld Misdaad Anoniem) voor zowel belastingplichtigen als garages. [19]
- 9.7 Opzetten van opsporingsactie (i.v.m. vermoeden van manipulatie teller). [24]

Verhogen sancties

- 9.8 Malafide garages bestraffen. [36]
- 9.9 Onderzoeken wat de mogelijkheden zijn rondom het introduceren van een bestuurlijke boete door de RDW. [38]



Vanuit de strategieën volgen concrete maatregelen: voor tellerfraude zijn specifieke maatregelen nodig



Barrièremodel hennepsteelt, CCV.



METHOD A: Odofoto

This method involves taking a photo of your car's odometer through a mobile phone app. The app prompts you (every three months) to take the photo of the odometer. This method requires a smartphone.

Odofoto, HiRUC.

Voorbeelden maatregelen uit referentieprojecten (Odofoto, Hawaiï RUC):

- In de HiRUC-pilot worden willekeurige controles uitgevoerd met behulp van VIN-opzoekdiensten zoals CarFAX.
- **Odofoto** – Deze smartphone-app wordt bij HiRUC gebruikt om voertuighouders in staat te stellen een foto van de tellerstand te maken en op te sturen. De applicatie stuurt elke drie maanden een 'prompt' om de foto te maken en op te sturen.

Voorbeelden maatregelen uit vergelijkbare systemen (Barrièremodel, CCV)

- Om georganiseerde criminaliteit effectief aan te kunnen pakken, is inzicht in het bedrijfsproces van criminelen essentieel. Met een barrièremodel breng je het bedrijfsproces in kaart. Zo wordt in één oogopslag duidelijk welke stappen fraudeurs en criminelen moeten zetten om een delict te kunnen plegen en welke partijen en gelegenheden het delict mogelijk maken. Hierdoor wordt inzichtelijk welke barrières veiligheidspartners kunnen opwerpen om het werk van deze fraudeurs en criminelen te verstoren, en kan op basis hiervan een integrale handhavingsstrategie worden opgesteld. (bron: <https://hetccv.nl/onderwerpen/georganiseerde-criminaliteit-en-ondermijning/inzicht-in-fenomenen/>).

Tot slot

De analyse laat zien dat het merendeel van de belastingplichtigen de regels zal naleven. Een deel zal dit spontaan doen, een deel onbewust en een deel vanwege de handhaving die plaats zal vinden. Overtredingen vinden vooral onbewust plaats, maar er zal wel degelijk een groep zijn die vanuit principiële of calculerende overwegingen overtreedt. Uiteindelijk is de gewenste situatie dat belastingplichtigen zo veel als mogelijk richting de groep van de spontane nalevers bewegen, de groep die de regels ook zonder toezicht naleeft.

Maatregelen voor het versterken van de sterke factoren van BnG

BnG doet het goed op de naleefdimensies **gemak, kennis en regelsteller / toezichhouder**. Dit is het beoogde effect van de BnG-systematiek waarmee belastingplichtigen gemakkelijk in staat zijn om te voldoen aan de verplichting om te betalen voor het jaarkilometrage. Hiermee richt deze zich op een zo groot mogelijke groep spontane nalevers. Om de nalevers te behouden is het belangrijk dat de basis op orde is, het gebruik van het systeem laagdrempelig en eenvoudig is, en voortbouwt op bestaande meetsystemen en processen.

Dit betekent dat het pakket aan maatregelen gericht moet zijn op het vergroten van de kennis zodat de groep onbewuste nalevers zich richting de spontane nalevers beweegt. Deze groep heeft met name baat bij maatregelen die faciliterend werken, kennis vergroten, aansluiten bij gewoonten, het systeem laagdrempelig maken, en voorbeeldgedrag tonen. In de regel zijn de belastingplichtigen geneigd te doen wat de regelsteller van hen vraagt en wordt de noodzaak ingezien.

Maatregelen voor het versterken van de zwakke factoren van BnG

Aanvullend op de maatregelen voor het versterken van de sterke factoren zijn maatregelen nodig om overtredingsgedrag onder de overtredende subdoelgroepen te ontmoedigen. De focus ligt hierbij op onbewuste, calculerende en principiële overtreders. Maatregelen richten zich op de zwakke naleefdimensies: **beweegreden, straf / beloning, pakkans, risicobewustzijn en regel & regelsteller**. Het gaat hier bijvoorbeeld om het aanpakken van tellerfraude door het verhogen van de pakkans. Verder zal voor het versterken van de zwakke factoren de dialoog gezocht moeten worden met de groep overtreders om te luisteren en te begrijpen wat de weerstanden zijn en welke alternatieven er zijn. Daarnaast dient er helder gecommuniceerd te worden over de principes en doelstellingen, en dient goede handhaving opgetuigd te worden. Belangrijk hierbij is namelijk het verhogen van het risicobewustzijn en het aanpassen van de attitude van de overtreders.

Negen BnG-specifieke aandachtsgebieden zijn naar voren gekomen die met de juiste strategieën en maatregelen nalevingsgedrag kunnen stimuleren:

1. **Aandacht voor de doelstelling** – Maatregelen richten zich op communicatie over de principes en doelstellingen, zowel binnen als buiten (mediacampagnes) het BnG-proces. Voorbeelden zijn verschillende campagnes en het verstrekken van informatiefolders.
2. **Aandacht voor de onbewuste overtreder** – Maatregelen richten zich op het vergroten van kennis, het gebruiksgemak, laagdrempeligheid, en het delen van duidelijk voorbeeldgedrag. Voorbeelden zijn 'spoorboekjes' en het creëren van meerdere momenten voor de tellerstandregistratie.
3. **Aandacht voor weerstand en verlies** – Maatregelen richten zich op communicatie, het aanbieden van keuzemogelijkheden en compensatie. Voorbeelden zijn het uitlezen van de tellerstand via bijvoorbeeld connected car data (indien mogelijk) en een korting voor gereden kilometers in het buitenland.
4. **Aandacht voor calculerend gedrag** – Maatregelen richten zich op het vergroten van kennis, aandacht voor de beweegredenen, en het verhogen van de pakkans en hoogte van sancties. Effectieve maatregelen zijn bijvoorbeeld het beboeten van bewuste overtreders, korting voor kilometers in het buitenland, en het automatiseren van waarschuwingen bij een ongeregistreerde tellerstand.
5. **Aandacht voor sociale bewijskracht** – Maatregelen richten zich op communicatie. Voorbeelden zijn het verhogen over de morele norm en delen van wapenfeiten over het succes van de pakkans richting partijen in de keten.
6. **Aandacht voor potentiële risicogroepen** – Maatregelen richten zich op het laagdrempelig maken van de tellerstandregistratie voor risicogroepen zoals leasecontracten en gebruikers van auto's jonger dan vier jaar.
7. **Aandacht voor belonen** – Maatregelen richten zich op het verstrekken van een immateriële beloning, bijvoorbeeld door bevestiging van goed gedrag en spelprincipes en speeltechnieken, ofwel gamificatie.
8. **Aandacht voor partijen in implementatie** – Voorbeelden van effectieve maatregelen zijn het digitaliseren van het registratieproces voor garages en het introduceren van een mogelijkheid voor een bestuurlijke boete door de RDW.
9. **Aandacht voor manipulatie teller** – Maatregelen richten zich op communicatie, het ondersteunen van digitalisering, en het verhogen van de pakkans en sancties. Voorbeelden zijn het bestraffen van malafide garages, (vrijwillige) controles op tellerstopapparatuur en het laagdrempelig maken van registratiemomenten.

6. Keteninrichting

Samenvatting en conclusie

1. Inleiding

2. Aanpak

3. Uitgangspunten en werking BnG-systematiek

4. Nalevings- en overtredingsgedrag

5. Strategieën en Maatregelen

6. Keteninrichting

7. Reflectie op BnG-systematiek

Dit hoofdstuk beschrijft de taken die binnen BnG ontstaan, de organisaties die hiervoor in aanmerking komen en wat daarbij aandachtspunten zijn

Op basis van uitgangspunten over de inrichting van een systeem voor BnG geeft dit hoofdstuk inzicht in de keteninrichting en taken die binnen de keten ontstaan, welke organisaties in aanmerking komen om deze taken uit te voeren en in welke mate organisaties in staat zijn om deze taken uit te voeren.

Leeswijzer hoofdstuk

6.1 Introductie en leeswijzer

Toelichting van de opbouw van het hoofdstuk.

6.2 Taken die binnen BnG ontstaan

Beschrijving en schematische weergave van de taken binnen een BnG-systeem en hoe deze taken aansluiten bij bestaande taken.

6.3 Organisaties die in aanmerking komen om taken uit te voeren

Beschrijving en schematische weergave van organisaties die taken binnen een BnG-systeem kunnen uitvoeren. De organisaties die beschreven zijn komen voort uit analyse van geschiktheid organisaties in de bijlage.

6.4 Observaties en aandachtspunten bij taakuitvoering door beoogde organisaties

Observaties over de mate waarin organisaties die in aanmerking komen wel of niet in staat zijn taken voor BnG uit te voeren en welke aandachtspunten dit geeft voor vervolg van voorbereiding van BnG.

6.5 Samenvatting hoofdstuk

Beknopte weergave van inzichten uit dit hoofdstuk.

De voor BnG voorziene taken lijken sterk op bestaande taken

Systeemverantwoordelijkheid

Beleed



Bepalen tarieven

(Jaarlijks) de tarieven per gereden kilometer bepalen ten behoeve van wet- en regelgeving



Vaststellen wet- en regelgeving

Vastleggen en onderhouden juridische grondslag voor BnG



(Publieks)communicatie

Burgers en bedrijven informeren over BnG, wat dit betekent en wat van hen wordt verwacht

Controle



Administratieve controle Kentekenregister

Uitvoeren controles op het al of niet aanwezig zijn van fouten, inefficiënties of incomplete informatie in processen en systemen omtrent het Kentekenregister



Administratieve controle heffing en inning

Uitvoeren controles op het al of niet aanwezig zijn van fouten of inefficiënties in processen en systemen voor heffing en inning

Toezicht



Toezicht betaling belasting

Toezicht op het nakomen van betalingsverplichting



Handhaving betaling belasting

Herstellen en bestraffen niet nakomen betalingsverplichting



Toezicht tellerfraude

Toezicht op het frauderen met kilometerteller/tellerstanden



Handhaving tellerfraude

Herstellen en bestraffen tellerfraude



Toezicht naleving registraties

Toezicht op het tijdig (laten) registreren van tellerstanden



Handhaving naleving registraties

Herstellen en bestraffen niet tijdige registratie tellerstanden



Toezicht functioneren garages

Toezicht op het functioneren en naleven van verplichtingen van erkende garages



Handhaving functioneren garages

Herstellen en bestraffen overtreding van erkende garages

Registratie



Doorgeven tenaamstellingen

Kenmerken van voertuigen en houder van voertuigen doorgeven aan het Kentekenregister



Beheer Kentekenregister

Verzamelen, vastleggen, bewaren en actualiseren van gegevens over tellerstanden, vaste voertuigenmerken en relevante gegevens van de houder van het voertuig. Deze gegevens worden beschikbaar gesteld ten behoeve van heffing en inning.



Doorgeven tellerstanden

Het registreren en doorsturen van tellerstand bij een erkende garage



Herziening voorlopige aanslag door belastingplichtige

Belastingplichtige kan het voorschotbedrag aanpassen op basis van het aantal kilometers dat de belastingplichtige verwacht te gaan rijden.

Heffing en inning



Berekenen belasting op basis van kilometrage

Berekenen (verwachte) aantal kilometers (kilometrage) op basis van tellerstanden en vermenigvuldigen met tarief



Opstellen en bijstellen voorlopige aanslag en vaststellen definitieve aanslag

Opstellen en bijstellen aanslagen en delen met belastingplichtigen



Innen belasting

Innen van termijnbedragen voor de voorlopige aanslag en afrekenen aan de hand van definitieve aanslag

Bezwaar en beroep (B&B)



B&B op afwijzing correctieverzoek Kentekenregister

Mogelijk maken en afhandelen van B&B op het afwijzen van een verzoek om gegevens in het Kentekenregister te wijzigen



B&B definitieve aanslag

Mogelijk maken en afhandelen van B&B tegen definitieve aanslag

Huidige ervaring met MRB, Kentekenregister en handhaving van tellerfraude is in te zetten voor uitvoering BnG-taken

De keteninrichting van BnG is gebaseerd op bestaande taken en verantwoordelijkheden. Voor de uitvoering van taken voor BnG kan daardoor geput worden uit bestaande kennis en ervaring. Zo beheert de RDW reeds het Kentekenregister met tellerstanden, registreren erkende garages reeds tellerstanden, heft en int de Belastingdienst reeds belasting op basis van gegevens van de RDW en handhaaft het OM reeds voor tellerfraude.

Hoewel veel taken reeds bestaan, is de invulling van de bestaande taken niet direct geschikt voor BnG. Dit heeft hoofdzakelijk twee redenen.

- Het belang van de taak neemt toe waardoor ook de benodigde capaciteit en vereiste nauwkeurigheid van de uitvoering van de taak toenemen.
- Het wettelijk kader verandert en daarmee de systematiek van de belasting en de wijze waarop toezicht en handhaving moet worden ingericht.

In de bijlage is per taak in meer detail beschreven wat nodig is om bestaande taken geschikt te maken voor BnG.

Tot slot worden enkele nieuwe taken voor BnG voorzien:

- Door het verplicht maken van de tellerstandregistratie moet toezicht en handhaving daarop plaatsvinden.
- De systematiek van BnG als aanslagbelasting is anders dan de MRB, waardoor de voorlopige aanslag moet worden bepaald en herzien. Ook heeft de belastingplichtige zelf een rol bij het eventueel herzien van de voorlopige aanslag.

Deze taken zijn in de kern niet nieuw binnen de overheid, maar bestaan niet binnen de huidige MRB, het bestaande Kentekenregister of handhaving op tellerfraude.

Taken waarvoor geput kan worden uit kennis van bestaande taken



	Taak	Kennis aanwezig op basis van bestaande taak?	Toelichting op basis waarvan kennis aanwezig is
Beleid	Bepalen tarieven	✓	Bestaande taak voor o.a. MRB
	Vaststellen wet- en regelgeving	✓	Bestaande taak voor o.a. MRB
	(Publieks)communicatie	✓	(Publieks)communicatie is een bestaande taak, maar de inhoud is nieuw
Controle	Administratieve controle Kentekenregister	✓	Bestaande taak voor o.a. MRB
	Administratieve controle inning en heffing	✓	Bestaande taak voor o.a. MRB
Registratie	Doorgeven tenaamstelling	✓	Bestaande taak voor o.a. MRB
	Beheer Kentekenregister	✓	Bestaande taak voor o.a. MRB
	Doorgeven tellerstanden	✓	Bestaande taak voor tellerfraude
	Herziening voorlopige aanslag door belastingplichtige	✗	Belastingplichtigen geven in het kader van huidige MRB zelf geen informatie door
Heffing en inning	Berekenen belasting op basis van kilometrage	✓	Bestaande taak voor o.a. MRB, maar grondslag om MRB te berekenen op basis van kilometrage is nieuw
	Opstellen en vaststellen aanslag	✓	Bestaande taak voor o.a. MRB
	Innen belasting	✓	Bestaande taak voor o.a. MRB
Bezwaar en Beroep	Bezwaar en beroep op afwijzing correctieverzoek Kentekenregister	✓	Bestaande taak rondom geregistreerde tellerstanden in Kentekenregister
	Bezwaar en beroep definitieve aanslag	✓	Bestaande taak voor o.a. MRB
Toezicht	Toezicht betaling belasting	✓	Bestaande taak voor o.a. MRB
	Toezicht tellerfraude	✓	Bestaande taak voor tellerfraude
	Toezicht naleving registraties	✓	Bestaande taak voor tellerfraude
	Toezicht functioneren garages	✓	Bestaande taak voor o.a. apk
Handhaving	Handhaving betaling belasting	✓	Bestaande taak voor o.a. MRB
	Handhaving tellerfraude	✓	Bestaande taak voor tellerfraude
	Handhaving naleving registraties	✓	Bestaande taak voor tellerfraude
	Handhaving functioneren garages	✓	Bestaande taak voor o.a. apk

Gegeven huidige ervaring ligt een belangrijke rol voor RDW en Belastingdienst voor de hand


Systeemverantwoordelijkheid


Beleid

Bepalen tarieven  Ministerie van Financiën  Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat **Vaststellen wet- en regelgeving**  Ministerie van Financiën  Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

(Publieks)communicatie  Ministerie van Financiën  Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat


Controle

Administratieve controle Kentekenregister 

Administratieve controle heffing en inning 

Registratie

Doorgeven tenaamstellingen 


Beheer Kentekenregister 

Doorgeven tellerstanden 


instellingen die aanvullende registraties doen

Herziening voorlopige aanslag door belastingplichtige 

Heffing en inning

Berekenen belasting op basis van kilometrage 

Opstellen en bijstellen voorlopige aanslag en vaststellen definitieve aanslag 

Innen belasting 

Bezwaar en beroep


B&B op afwijzing correctieverzoek Kentekenregister 

Bezwaar en beroep definitieve aanslag 

Toezicht

Toezicht betaling belasting 

Toezicht tellerfraude 

Toezicht naleving registraties 

Toezicht functioneren garages 

Handhaving

Handhaving betaling belasting 

Handhaving tellerfraude 

Handhaving naleving registraties 

Handhaving functioneren garages 

Erkende garages kunnen tellerstanden registreren mits dit gedigitaliseerd wordt. Bij vermoedens van fraude zouden ze vrijblijvend meldingen kunnen maken



Deze pagina beschrijft de observaties bij de beoogde taken van **erkende garages**

Registratie van tellerstanden kunnen erkende garages uitvoeren, onder de voorwaarde dat door digitalisering fouten worden voorkomen

In het huidige systeem worden tellerstanden door erkende garages verplicht geregistreerd bij onder andere apk, bandenwissen en reparatie. Doel hiervan is om consumenten te beschermen door het voorkomen van tellerfraude. Garages die geen RDW-erkenning hebben, zoals schadebedrijven, hebben deze verplichting niet.

Registratie van tellerstanden is deels een handmatig proces, waardoor soms fouten worden gemaakt door verkeerd aflezen of verkeerd noteren van de tellerstanden. Met de invoering van BnG hebben dergelijke vergissingen, wanneer deze niet tijdig gecorrigeerd worden, gevolgen voor de belastingplichtige en de BnG-keten:

- Bij een verkeerde (te lage) registratie betaalt de belastingplichtige te weinig belasting. Bij een volgende correcte registratie betaalt een belastingplichtige meer dan de belastingplichtige zou verwachten.
- Bij een verkeerde (te hoge) registratie betaalt de belastingplichtige te veel belasting. Dit kan leiden tot een terugbetaling van de Belastingdienst aan de belastingplichtige.
- Een vermoeden van tellerfraude (tellerstanden volgen elkaar onlogisch op) door verkeerde registratie kan leiden tot extra controles en onderzoeken. Dit kan leiden tot het ten onrechte vaststellen van een overtreding en extra administratieve lasten voor de keten.

Garagehouders geven aan zich zorgen te maken over de impact die dergelijke onbewuste fouten kunnen hebben voor garagehouders zelf en de implicaties die dit geeft in het contact met hun klanten. Daarom geven garagehouders aan dat het een randvoorwaarde is om het proces van registreren van tellerstanden verder te digitaliseren. Bijvoorbeeld door middels een app een foto te maken van de kilometerteller, waarna de stand automatisch wordt uitgelezen en verstuurd. Dit is vergelijkbaar met de wijze waarop ook waterstanden worden doorgegeven.

Sommige voertuigen moeten voor BnG specifiek voor registratie van tellerstanden naar een garage toe. Garagehouders geven aan hieraan te kunnen voldoen, mits ze deze extra inspanning vergoed kunnen krijgen of in rekening kunnen brengen.

Hierover dienen nadere afspraken gemaakt te worden.

Garagehouders zijn bereid om vrijblijvend meldingen te maken ten behoeve van toezicht en handhaving

Garagehouders geven aan dat het mogelijk is om vrijblijvend informatie te verstrekken aan toezichthouders wanneer garagehouders vermoedens van fraude hebben. Dit is in lijn met de huidige uitgangspunten over de inrichting van toezicht en handhaving. Aan de hand van deze melding kan door de toezichthouder eventueel toezicht en handhaving worden uitgevoerd. Het maken van een melding of een inspanning om tellerfraude te controleren zou volgens garagehouders echter niet verplicht moeten zijn. Dit heeft twee redenen:

- Mogelijke consequenties voor garagehouders wanneer zij fysieke controles niet adequaat kunnen uitvoeren. Garagehouders geven aan dat zij fraude mogelijk niet altijd kunnen identificeren en maken zich zorgen over mogelijke consequenties voor de garagehouder wanneer later uit controles van de RDW blijkt dat sprake was van tellerfraude bij een door garagehouders gecontroleerd voertuig.
- Mogelijke druk die door belastingplichtigen wordt uitgeoefend richting garagehouders om geen melding te maken van vermoedens van fraude.

Op basis van de huidige uitgangspunten in de voorbereiding van wetgeving voor BnG wordt daarom ook geen verplichte inspanning door erkende garages voorzien binnen toezicht en handhaving.

Aandachtspunten voor vervolg

- Verken de mogelijkheden om de registratie van de tellerstanden verder te digitaliseren. Betrek garagehouders bij het ontwerpen en testen van een dergelijk concept, bijvoorbeeld door garagehouders te betrekken in een pilot.
- Verken de mogelijkheden om een meldpunt in te richten waar garagehouders vrijblijvend vermoedens van fraude kunnen melden.

De BnG-systematiek sluit volgens de Belastingdienst aan bij de kerntaken. Wel kunnen nog te maken keuzes de benodigde capaciteit sterk beïnvloeden



Deze pagina beschrijft de observaties bij de beoogde taken van de **Belastingdienst**

De beoogde taken voor de Belastingdienst sluiten aan bij bestaande werkwijzen, maar de ICT voor BnG moet nieuw ontwikkeld worden

De huidige MRB is een aangiftebelasting waarbij de belastingplichtige zelf het belastingbedrag berekent en betaalt. BnG wordt als aanslagbelasting voorzien, waarbij de Belastingdienst berekent hoeveel de belastingplichtige moet betalen en een aanslag stuurt. De Belastingdienst kan hiervoor gebruikmaken van de bestaande kennis en processen voor aanslagbelastingen, inclusief invorderingen, aanmaningen, uitstel, naheffingen en koppelvlakken met de RDW.

Hoewel de processen bekend zijn, moeten de ICT-systemen wel nieuw ontwikkeld worden. Deze ICT-ontwikkeling valt samen met de bestaande opgave van de Belastingdienst om de ICT te vernieuwen en te moderniseren¹⁾. Ondanks de huidige opgave is in gesprekken door medewerkers van de Belastingdienst de verwachting uitgesproken dat het ICT-systeem voor BnG in 2030 klaar kan zijn. Op basis van gesprekken met de Belastingdienst is het niet reëel te verwachten dat de Belastingdienst eerder dan 2030 gereed is voor invoering van BnG.

Om tot goede, betrouwbare aanslagen te komen is informatie over tellerstanden nodig. De Belastingdienst ontvangt van de RDW de erkende tellerstanden die nodig zijn om de kilometrage te berekenen en de aanslagen op te stellen. Tussentijds kan de Belastingdienst informatie van zowel de RDW als de belastingplichtige zelf ontvangen wanneer ander rijgedrag ontstaat, zodat de voorlopige aanslag kan worden herzien. Verder betreft BnG een regulier belastingproces, waarbij de Belastingdienst indien nodig kan handhaven middels het daartoe reeds beschikbare instrumentarium.

Nog onduidelijk is wanneer de aanslag over een bepaald tijdvak definitief is en welke informatie minimaal nodig is om een aanslag definitief vast te stellen. Bijvoorbeeld of twee tellerstanden waar meerdere tijdvakken tussen zitten (wanneer om wat voor reden dan ook een jaarlijkse tellerstand ontbreekt) gebruikt kunnen worden om aanslagen over meerdere tijdvakken definitief vast te stellen.

Tijdens de exploitatiefase van BnG kunnen inrichtingskeuzes en/of problemen elders in de keten veel invloed hebben op de benodigde capaciteit bij de

Belastingdienst

De Belastingdienst is voor de belastingplichtige de meest zichtbare organisatie in de keten. Middels de aanslag wordt voor belastingplichtige duidelijk welke tellerstanden zijn gebruikt en wat de impact hiervan is voor de hoogte van de belasting. Voorgaande kan om twee redenen extra werklast rond klantcontact en bezwaar en beroep opleveren:

- Belastingdienst kan door burgers gezien worden als eerste aanspreekpunt, waardoor ook vragen, bezwaar en beroep over de tellerstand in eerste aanleg aan de Belastingdienst worden gericht. In de huidige opzet van de BnG-systematiek is de RDW verantwoordelijk voor de afhandeling hiervan. De Belastingdienst dient hierover af te stemmen met de RDW. Het inrichten van een gezamenlijk portaal van de RDW en Belastingdienst waar belastingplichtigen terecht kunnen voor vragen en bezwaar en beroep kunnen indienen dat automatisch routeert kan hier een oplossing voor zijn.
- BnG kan voor veelrijders hoger uitvallen dan de huidige MRB. Dit kan vragen en onduidelijkheden opleveren en mogelijk meer bezwaren en beroepen. Afhandeling hiervan zal door de Belastingdienst geschieden.

Aandachtspunten voor vervolg

- Zorg ervoor, voor zover nog niet gedaan, dat de ontwikkeling van BnG-gerelateerd ICT-systeem onderdeel is van meerjarenportfolio van de Belastingdienst.
- Zorg voor frequente informatie over tellerstanden, zowel via erkende garages als vanuit belastingplichtige zelf, zodat grote verschillen tussen de voorlopige aanslag en de definitieve aanslag zo veel mogelijk voorkomen worden.
- Bepaal de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een aanslag over een bepaald tijdvak definitief vast te stellen.
- Maak afspraken over de rolverdeling tussen de RDW en Belastingdienst bij het afhandelen van klantcontact, bezwaar en beroep bijvoorbeeld door één gezamenlijk portaal in te richten waar de belastingplichtige terecht kan.

Bron: 1) Ministerie van Financiën (20 februari 2023). Kamerbrief 'ICT bij de Belastingdienst'.

RDW geeft aan dat uitbreiding van bevoegdheden nodig zijn om betrouwbaarheid van tellerstanden te borgen

 Deze pagina beschrijft de observaties bij de beoogde taken van de RDW

Om betrouwbare tellerstanden te garanderen, is uitbreiding van het beheer van het Kentekenregister nodig

De BnG-keten heeft een groot belang bij betrouwbare tellerstanden. Het huidige Kentekenregister bevat reeds tellerstanden die hiervoor gebruikt kunnen worden, maar informatieverstrekking over tellerstanden is opgezet voor de doelbinding consumentenbescherming en verkeersveiligheid door het voorkomen van tellerfraude. De tellerstand als grondslag voor BnG stelt hogere eisen aan de betrouwbaarheid van tellerstanden. De huidige wijze van registratie van tellerstanden kan worden gebruikt voor BnG, mits voldoende waarborgen worden ingebouwd over de betrouwbaarheid van de wijze waarop tellerstanden zijn verkregen.

Verder is meer data nodig om de betrouwbaarheid te vergroten. Het hebben van meer datapunten (meer tellerstanden op verschillende momenten in de tijd) draagt bij aan het vormen van een representatiever beeld van het jaarkilometrage van de belastingplichtige. Verder worden tellerstanden momenteel niet in alle gevallen jaarlijks geregistreerd en wordt bij een tenaamstelling van een voertuig niet altijd een tellerstand geregistreerd.

Het vergroten van de betrouwbaarheid van geregistreerde tellerstanden om een goed beeld te vormen bij de jaarkilometrage is volgens de RDW tijdig te realiseren voor een livegang van BnG in 2030. Invoering van BnG heeft vanwege de aansluiting met bestaande processen een minder grote impact op de bedrijfsvoering van RDW dan bijvoorbeeld de invoering van Tijdelijke Tolheffing en Vrachtwagenheffing.

Fouten in informatieverstrekking of fraude hebben met invoering van BnG grotere gevolgen, waardoor toezicht en handhaving dient te worden uitgebreid

De tellerstanden in het Kentekenregister worden verstrekt door erkende garages aan de RDW. Wanneer bewust of onbewust verkeerde tellerstanden worden doorgegeven of wanneer uit de tellerstanden blijkt dat gefraudeerd wordt, moet de RDW daarop kunnen handhaven. De RDW geeft aan deze mogelijkheden momenteel onvoldoende te hebben.

De uitbreiding van de benodigde bevoegdheden om toezicht te houden op fouten in de verstrekking van tellerstanden richt zich op een aantal aspecten. Bij al deze aspecten staat voorop dat voorkomen van overtredingen beter is dan handhaven.

- Bevoegdheden om belastingplichtigen te verplichten jaarlijks hun tellerstanden te laten registreren bij een erkende garage.
- Bevoegdheden om fouten in registratie van tellerstanden door erkende garages te voorkomen, herstellen en eventueel te bestraffen.
- Bevoegdheden om tellerfraude te voorkomen, herstellen en te bestraffen, zoals het instellen van een bestuurlijke boete.

Aandachtspunten voor vervolg

- Het registreren van tellerstanden door belastingplichtigen zelf (zonder dat ze daarvoor naar een erkende garage hoeven) kan een mogelijkheid zijn om het aantal datapunten te vergroten en ook belastingplichtigen aan te sporen hun tellerstanden eenvoudig te registreren. Het is echter onduidelijk of de voordelen (belastingplichtigen hoeven niet specifiek voor registratie van tellerstanden naar een garage, meer datapunten om kilometrage te kunnen bepalen, meer informatie om tellerfraude te kunnen identificeren) opwegen tegen de nadelen (complexiteit en kosten van extra functionaliteit).
- Het kunnen realiseren van bevoegdheden voor de RDW om tellerfraude te bestraffen, zoals het instellen van een bestuurlijke boete, vraagt om nader (juridisch) onderzoek. Om een bestuurlijke boete te kunnen introduceren, moet namelijk aan een aantal voorwaarden worden voldaan, zoals het eenvoudig kunnen vaststellen van tellerfraude. Het is onzeker of tellerfraude dusdanig eenvoudig vastgesteld kan worden dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.
- Om meer tellerstanden op verschillende momenten in de tijd vast te leggen is aanpassing van RDW-erkenningen nodig. Bijvoorbeeld door te verplichten dat bij tenaamstellingen altijd tellerstanden worden doorgegeven. Tevens kan overwogen worden om voor instellingen die momenteel geen erkenning hebben, zoals schadebedrijven, een erkenning in te stellen waarmee geborgd wordt dat tellerstanden op meer momenten geregistreerd worden. Ook kan overwogen worden om tellerstanden te laten registreren door instellingen zonder erkenning, bijvoorbeeld bij staandehoudingen door de politie.

Het OM ziet voor zichzelf alleen een rol bij strafzaken omtrent stelselmatige en grove overtredingen. Incidentele fraude zou niet via strafrecht moeten lopen

OM Deze pagina beschrijft de observaties bij de beoogde taken van het **Openbaar Ministerie**

Huidige handhaving door het OM is gericht op stelselmatige en/of grove overtredingen door malafide bedrijven

Het corrigeren, repareren of vervangen van de kilometerteller is volgens de Wegenverkeerswet 1994 verboden. Het (laten) terugdraaien van tellerstanden leidt momenteel namelijk tot risico's voor de koper van een voertuig. Een koper betaalt dan namelijk meer voor een auto dan deze waard is en het kan zijn dat noodzakelijk onderhoud niet uitgevoerd wordt, omdat de auto daar volgens de tellerstand nog niet aan toe is.

Handhaving op het terugdraaien van tellerstanden richt zich voornamelijk op malafide bedrijven die diensten leveren om tellerstanden terug te draaien of tellerstopapparaten verkopen. Een koper van een gebruikte auto is er zich vaak niet bewust van dat de tellerstand van zijn/haar voertuig is teruggedraaid.

Het OM doet onderzoek naar tellerfraude om bedrijven die frauderen op te sporen en te vervolgen. Dit doen ze in samenwerking met o.a. de RDW die informatie over onlogische tellerstanden deelt. Om te bewijzen dat sprake is van tellerfraude en iemand te vervolgen is een gedegen dossier nodig hetgeen tijdrovend is. Zo moet onder andere vastgesteld worden wie verantwoordelijk is (betrokkenen wijzen mogelijk naar elkaar) en moet bewijs worden verzameld (dat een tellerstand is teruggedraaid is bijvoorbeeld achteraf niet zichtbaar). Wanneer tellerstanden in het buitenland zijn teruggedraaid of tellerstopapparaten in het buitenland zijn ingebouwd geeft dit extra complexiteit.

Gegeven de beperkte capaciteit van het OM worden enkel de stelselmatige en grove overtredingen waarbij bijvoorbeeld sprake is van frauderen met tellerstanden van meerdere voertuigen of grootschalig verkopen van tellerstopapparaten onderzocht.

Bij een grotere zaakstroom van incidentele tellerfraude, zou dit volgens het OM niet via het strafrecht georganiseerd moeten worden

Door invoering van BnG wordt een grotere potentiële zaakstroom verwacht. Gegeven de vereiste dossiervoering en de beperkte capaciteit van het OM heeft het OM niet de capaciteit een grotere zaakstroom af te doen. Het OM geeft aan wel een rol te kunnen blijven spelen bij het vervolgen van stelselmatige en/of grote

overtredingen. Ook kan mogelijk meer prioriteit gegeven worden aan handhaving van tellerfraude bij inwerkingtreding van BnG. Wel zou dit dan ten koste gaan van de inzet van het OM voor andere delicten.

Aandachtspunten voor vervolg

- Verken de mogelijkheden om het bewijzen van tellerfraude te vereenvoudigen, bijvoorbeeld door informatie over tellerstanden vast te leggen die ook als bewijs kunnen dienen bij handhaving of om wettelijk te bepalen wie in welke situatie verantwoordelijk wordt gehouden voor tellerfraude.
- Verken de mogelijkheden om (incidentele) tellerfraude via bestuursrechtelijke procedure te vervolgen in plaats van strafrechtelijk, bijvoorbeeld door het instellen van een bestuurlijke boete.

Volgens lenW en Fin is het logisch dat Fin systeemverantwoordelijk is, omdat BnG een belasting is. Vanwege rol in autodomein blijft beleidsmatige rol lenW belangrijk



Deze pagina beschrijft de observaties bij de beoogde taken van het **ministerie van Financiën** en het **ministerie van Infrastructuur en Waterstaat**

Vanwege de beleidsdoelstellingen en betrokken uitvoeringsorganisaties heeft zowel Fin als lenW een rol

De doelen van BnG begeven zich op de beleidsterreinen waar respectievelijk Fin en lenW de publieke belangen voor behartigen. Allebei de ministeries zijn daarom betrokken bij de ontwikkeling van beleid. Ook bij het inrichten van de uitvoering van BnG hebben Fin en lenW een rol als eigenaar van respectievelijk de Belastingdienst en de RDW.

Logisch dat Fin systeemverantwoordelijk is, omdat BnG een belastingmaatregel is

Systeemverantwoordelijkheid kan beschreven worden als de verantwoordelijkheid voor het functioneren van een systeem overeenkomstig publieke belangen¹⁾. Fin en lenW zouden daarmee allebei verantwoordelijkheid zijn voor het functioneren van het BnG-systeem, maar in de praktijk kan maar één departement de pen voeren van wet- en regelgeving. Omdat BnG in de basis een belastingmaatregel is, is het logisch dat Fin in eerste plaats systeemverantwoordelijk zou zijn voor BnG. Net zoals dat momenteel het geval is bij de MRB. lenW is wel verantwoordelijk voor het functioneren van deelsystemen, zoals registratie van tellerstanden en toezicht en handhaving van tellerfraude. Samenwerking door lenW en Fin gedurende de gehele levenscyclus van een BnG-systeem is van belang om de publieke belangen binnen de diverse beleidsterreinen te verenigen.

Vanwege de rol van het OM is ook JenV als ministerieel verantwoordelijke betrokken, hoewel in beperktere mate dan lenW en Fin. lenW en Fin geven aan dat de samenwerking tussen de departementen reeds goed geborgd is.

De verwachting van lenW en Fin is dat inwerkingtreding van BnG in 2030 haalbaar is. Randvoorwaarde die daarbij wordt gesteld is dat bij het vormgeven van de wet- en regelgeving niet te veel doelen moeten worden gesteld die de wetgeving te complex maken. Een eenvoudige wet zorgt voor een zuiver proces met een duidelijke rolverdeling en betrokkenheid van organisaties die een belang hebben bij BnG.

Aandachtspunten voor vervolg

- Zorg voor vereniging van publieke belangen van Fin en lenW bij vormgeving van de wet- en regelgeving.
- Werk de governance van een systeem van BnG nader uit met afspraken over o.a. verdeling van verantwoordelijkheden van deelsystemen en opdrachtgeverschap richting betrokken uitvoeringsorganisaties.

Bron: 1) Auditdienst Rijk. ADR over systeemverantwoordelijkheid: Naar maatwerk per systeem (p.9).

BnG kan binnen bestaande verantwoordelijkheden ingericht worden. De beoogde rol voor garages en het OM resulteert in een aantal aandachtspunten

De voor BnG voorziene taken lijken sterk op bestaande taken. Betrokken organisaties kunnen dan ook voortbouwen op kennis van en ervaring met bestaande processen en systemen, zoals ervaring met de MRB, beheer van het Kentekenregister en handhaving van tellerfraude.

Gegeven de huidige ervaring ligt een belangrijke rol voor de RDW en de Belastingdienst voor de hand die zij in de basis goed kunnen vervullen.

Naast de RDW en de Belastingdienst hebben ook erkende garages en het Openbaar Ministerie een rol binnen de keten die nog aandachtspunten meebrengt. Garages zien digitalisering van registratie van tellerstanden als voorwaarde om deze taak uit te kunnen voeren. Wel zijn zij bereid vrijblijvend meldingen bij de toezichthouder te doen bij vermoedens van fraude. Het Openbaar Ministerie ziet voor zichzelf een rol binnen de handhaving van BnG, maar enkel voor het vervolgen van stelselmatige en/of grove fraude. Oplossing voor toezicht en handhaving voor meer incidentele fraude (en ook andere overtredingen die binnen BnG mogelijk zijn) moeten gezocht worden in uitbreiding van bijvoorbeeld de bevoegdheden van de RDW.

Naast de organisaties die binnen dit onderzoek onderzocht zijn, hebben ook andere organisaties een rol of kunnen deze in de toekomst een rol hebben bij BnG. Een voorbeeld hiervan zijn autofabrikanten. Autofabrikanten dragen zorg voor de werking en beveiliging van de kilometer teller en het eventueel mogelijk maken van (connected) car data voor BnG. De rol van autofabrikanten en aandachtspunten daarbij zijn in dit onderzoek niet onderzocht.

Conclusies over aandachtspunten bij de uitvoering van beoogde taken zoals aangegeven door de betreffende organisaties

Garages

Erkende garages kunnen tellerstanden registreren mits dit gedigitaliseerd wordt. Bij vermoedens van fraude zouden ze vrijblijvend meldingen kunnen maken.

Belastingdienst

De BnG-systematiek sluit volgens de Belastingdienst aan bij de kerntaken. Wel kunnen nog te maken keuzes de benodigde capaciteit sterk beïnvloeden.

RDW

RDW geeft aan dat uitbreiding van bevoegdheden nodig zijn om betrouwbaarheid van tellerstanden te borgen.

Openbaar Ministerie

Het OM ziet voor zichzelf alleen een rol bij strafzaken omtrent stelselmatige en grove overtredingen. Incidentele overtredingen zouden niet via strafrecht moeten lopen.

IenW en Fin

IenW en Fin zijn allebei verantwoordelijk voor het functioneren van het BnG-systeem, maar in de praktijk kan maar één departement de pen voeren van wet- en regelgeving. Volgens IenW en Fin is het logisch dat Fin systeemverantwoordelijk is, aangezien BnG een belasting is. Vanwege de rol van IenW binnen het autodomein, als verantwoordelijke voor de Wegenverkeerswet 1994 en als eigenaar van de RDW geven Fin en IenW aan dat IenW op alle beleidsmatige vlakken betrokken moet blijven en ook mee moeten blijven beslissen over beleid.

7.

Reflectie op BnG-systematiek

Samenvatting en conclusie

1. Inleiding

2. Aanpak

3. Uitgangspunten en werking BnG-systematiek

4. Nalevings- en overtredingsgedrag

5. Strategieën en Maatregelen

6. Keteninrichting

7. Reflectie op BnG-systematiek

Het is mogelijk risico's bij variant 'voortbouwen op bestaande systemen' deels te mitigeren

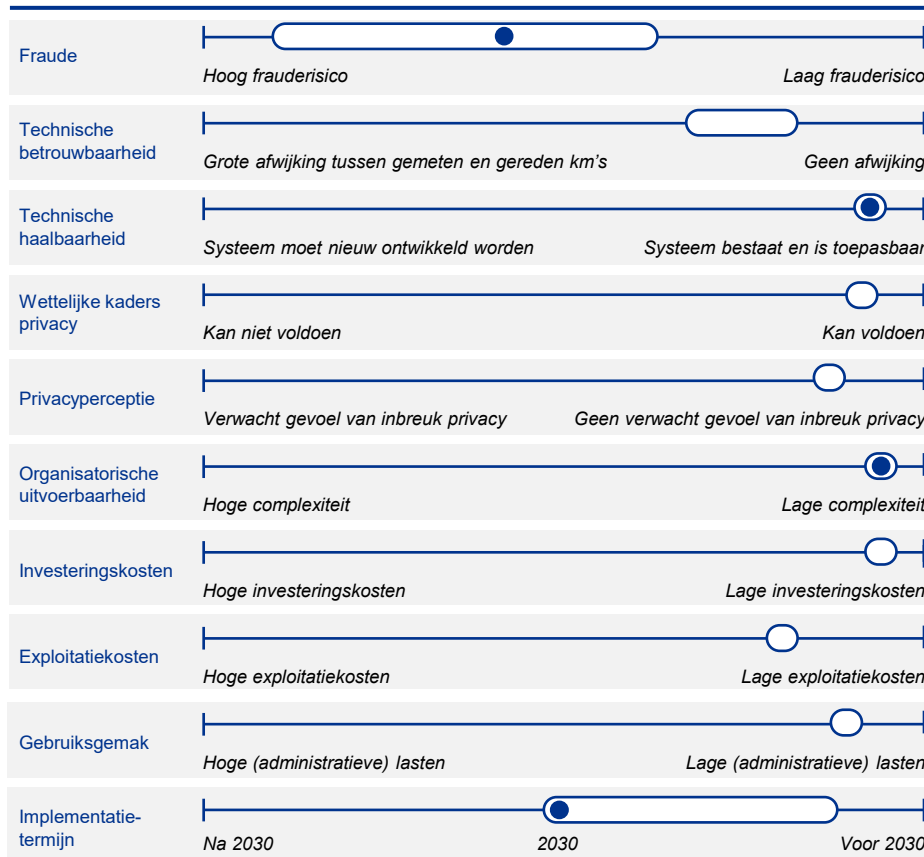
Op basis van de inzichten over de fraudegevoeligheid, nalevingsgedrag, mogelijkheden om het nalevingsgedrag te bevorderen en keteninrichting is gereflecteerd op wat deze inzichten betekenen voor eerder gemaakte keuzes over de inrichting van BnG. Deze eerder gemaakte keuzes van IenW en Fin over de inrichting van BnG zijn onder meer gebaseerd op de inzichten uit onderzoek van Dialogic, TwynstraGudde en Decisio (2022) waarin verschillende oplossingsrichtingen voor BnG met elkaar zijn vergeleken en gescoord op een tiental aspecten. Mede op basis hiervan is verder gegaan met de oplossingsrichting 'voortbouwen op bestaande systemen'. Deze reflectie ziet enkel toe op deze variant en niet op de beleidskeuzes die eerder zijn gemaakt.

De figuur rechts beschrijft de bandbreedtes uit het eerder uitgevoerde onderzoek in een witte balk. Deze bandbreedtes worden, voor zover onderzocht, herkend in het voorliggende onderzoek. Met een blauwe stip is voor vier elementen die binnen dit onderzoek onderzocht zijn aangegeven hoe inzichten kunnen worden aangescherpt. De belangrijkste nieuwe inzichten richten zich op fraude en implementatietermijn:

- **Fraude:** uit onderhavig onderzoek komt het beeld naar voren dat diverse maatregelen mogelijk zijn die gezamenlijk kunnen bijdragen aan het vergroten van het nalevingsgedrag, dan wel het verminderen van de fraudegevoeligheid van het beoogde systeem van BnG. Het frauderisico kan dankzij de mogelijke maatregelen beperkt worden van een hoog frauderisico tot een middenhoog frauderisico. Het frauderisico is en blijft echter onverminderd aanwezig.
- **Implementatietermijn:** uit dit onderzoek komt naar voren dat het voor de Belastingdienst mogelijk is om implementatie van BnG in 2030 te accommoderen, maar niet eerder dan 2030.

Los van bovenstaande zijn uit dit onderzoek geen inzichten naar voren gekomen om aan te nemen dat zou moeten worden afgeweken van eerdere conclusies.

Reflectie beoordeling BnG-systematiek 'voortbouwen op bestaande systemen' uit eerder onderzoek op basis van opgedane inzichten



- Score BnG-systematiek 'voortbouwen op bestaande systemen' op basis van onderzoek Dialogic, TwynstraGudde en Decisio (2022)
- Aanscherping van score BnG-systematiek 'voortbouwen op bestaande systemen' op basis van voorliggend onderzoek

Gebruik van connected car data en aanvullende data zijn een mogelijke plus naar de toekomst toe...

Verschillende vormen van aanvullende en connected car data kunnen helpen om het BnG-systeem in de toekomst robuuster te maken

Binnen de systematiek 'voortbouwen op bestaande systemen' zijn naar de toekomst toe verschillende data toepassingen die een mogelijke meerwaarde hebben en nader onderzocht kunnen worden. Op basis van dit onderzoek zijn twee vormen geïdentificeerd:

1. Toepassing van connected car data als **registratiemiddel**.
2. Toepassing van aanvullende data ten behoeve van **verificatie en validatie** van de kilometrage.

1. Toepassing van connected car data als registratiemiddel

Nieuw geproduceerde voertuigen op de Europese markt worden in toenemende mate voorzien van 'connected car'-technologie. Het aandeel van de voertuigen op de markt met deze technologie zal toenemen, aangezien het sinds 2018 verplicht is voor nieuwe voertuigen om GPS- en communicatiemodules in het zogeheten eCall-systeem op te nemen. Fabrikanten gebruiken steeds vaker gegevens uit het voertuig, die mogelijk gebruikt kunnen worden als extra dienstverlening. Data van connected voertuigen kan worden gebruikt als erkende tellerstand en dus als registratiemiddel. De mate waarin data van connected voertuigen vanaf 2030 als erkende tellerstand kan worden geregistreerd is echter nog onvoldoende duidelijk vanwege de nog lopende procedure voor Europese wetgeving (sectorale regeling mobiliteit onder Data Act). De verwachting is dat ongeveer 30-50% van het Nederlandse wagenpark in 2030 connected zal zijn¹⁾ en gegevens over het gebruik van het voertuig registreren, die door de autofabrikanten op afstand wordt uitgelezen bij goedkeuring van de houder.

De verwachting is dat de inzet van connected car data zal bijdragen aan het gebruiksgemak van het systeem. Zo is er geen fysiek opnamemoment meer nodig. Het is mogelijk dat de onbewuste overtreder met de komst van connected data eerder spontaan zou kunnen gaan naleven. Dit is in tegenstelling tot de principiële en calculerende overtreders die om andere redenen dan gebruiksgemak de regels overtreden. Het delen van connected car data met de fabrikant werkt immers op basis van toestemming van de bestuurder en het opslaan van voertuigdata moet naar verwachting altijd vrijblijvend in- en uitgeschakeld kunnen worden door de houder, zodat er geen privacy issues ontstaan. Ook binnen de huidige

uitgangspunten voor BnG wordt het geen verplichting om tellerstanden via connected car technologie te registreren.

Toegevoegde waarde van connected car data:

- Betrouwbare, actuele gegevens van de tellerstand worden beschikbaar en reduceren de kans op tellerfraude. Deze meer betrouwbare meetpunten kunnen opsporingsautoriteiten helpen bij het gericht inzetten van opsporingscapaciteit.
- De tellerstand kan op de peildatum van een tariefwijziging beschikbaar zijn. Connected data leidt tot een preciezere belastingheffing, waardoor er minder ruimte is voor bezwaar en beroep.
- Automatisering van het registratie- en inningproces, zonder extra handelingen van de belastingplichtige (geen fysiek bezoek aan een RDW-erkende garage) draagt bij aan de laagdrempeligheid van het systeem. Bijvoorbeeld in het geval van een jong voertuig waarvoor de apk nog niet verplicht is.

Het gebruik van connected car data kan mogelijk in de toekomst fraude binnen het systeem verminderen. Echter zal het mogelijk blijven om met een mileage blocker, of met momenteel nog onbekende technologie, te verhinderen dat de juiste tellerstand wordt doorgegeven.

2. Toepassing van aanvullende data ten behoeve van verificatie en validatie van de kilometrage

Aanvullende data kan ingezet worden ter verificatie en validatie van de tellerstand. Bij een vermoeden van fraude kan de tellerstand geverifieerd worden in combinatie met andere gegevens. Denk hierbij aan verbruiksgegevens, tijdsduur dat een voertuig aan heeft gestaan en gemiddelde snelheid. Dergelijke data kan uit verschillende bronnen verkregen worden, bijvoorbeeld door uitlezen van voertuigdata via de On-Board Diagnostics (OBD) poort of inzien van informatie van brandstofkaarten. Het toepassen van aanvullende data kan bijdragen aan het verhogen van de pakkans en het verbeteren van de administratieve handhaving.

Bron: 1) Dialogic, TwynstraGudde en Decisio (2022). Onderzoek kilometerregistratiesysteem voor Betalen naar Gebruik.

...maar kennen nog praktische en juridische onduidelijkheden die nader onderzoek vragen

Aandachtspunten bij gebruik van connected car data en aanvullende data

- De praktische en juridische onduidelijkheden bij het gebruik van connected car data en gebruik van aanvullende data moeten verder worden onderzocht om het gebruik te rechtvaardigen.
- De mogelijkheid om connected car data te gebruiken voor het compenseren van bijvoorbeeld kilometers in het buitenland is complex in verband met onder andere EETS-domeinen, privacy en de uitgangspunten van BnG, maar zou in de toekomst verder onderzocht kunnen worden.
- Connected car data en aanvullende data worden niet voor alle voertuigen en niet op uniforme wijze verstrekt. Daarbij is het verkrijgen van toegang tot de data complex, waardoor grootschalig toepassen wellicht niet mogelijk is.

Bijlagen

A. InterventieKompas

B. Beschrijving taken die binnen BnG ontstaan

C. Analyse van organisaties die in aanmerking komen
voor BnG-taken

D. Nalevingsstrategieën

E. Maatregelenmix

F. Referentiesystemen

Het InterventieKompas is gebruikt om het nalevingsgedrag en de basis voor de oplossingsrichtingen in kaart te brengen

Het InterventieKompas kan bij verschillende zaken worden ingezet, bijvoorbeeld als een regel niet voldoende wordt nageleefd. In het geval van BnG is er onzekerheid over de uitwerking van de aanstaande belastingregel en is er behoefte aan meer kennis van en inzicht in waarom mensen de regel wel of niet naleven. Het instrument is gemaakt volgens de laatste inzichten binnen de gedragswetenschap.

Het InterventieKompas is ontwikkeld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (het CCV). Dit is een private stichting die veiligheidsprofessionals helpt om Nederland veilig en leefbaar te maken en te houden.

Stappen van het InterventieKompas

De gestructureerde vragenlijst van het InterventieKompas is ingevuld door afgevaardigden van de doelgroep die BnG beslaat. In vier stappen is achterhaald waarom de groep zich wel of niet aan de nieuwe regel houdt:

1. Probleem, gewenste situatie, risico's en doelgroepbepaling
2. Doelgroepanalyse: inschatting van wat de doelgroep beweegt om de regel wel of niet na te leven op basis van negen dimensies
3. Doelgroepverdeler: inschatting van het percentage nalevers en overtreders
4. Koers bepalen: 'knoppen om aan te draaien' om het nalevingsgedrag te stimuleren

Bijlagen

A. InterventieKompas

B. Beschrijving taken die binnen BnG ontstaan

C. Analyse van organisaties die in aanmerking komen
voor BnG-taken

D. Nalevingsstrategieën

E. Maatregelenmix

F. Referentiesystemen

De taken binnen het BnG-systeem: beleid

Beleid

Het uitwerken van doelen, middelen en tijdpad voor BnG waarmee gestelde kabinetsdoelen gerealiseerd worden. Voor BnG betekent dit bepalen wat nodig is om uiterlijk per 2030 het Betalen naar Gebruik in te voeren ter vervanging van de MRB. Beleidsmatig uitgangspunt is dat aangesloten wordt op bestaande taken en middelen, zoals de tellerstand als registratiemiddel, geregistreerde tellerstanden in het Kentekenregister van de RDW en inning van belasting via de Belastingdienst.

Vaststellen wet- en regelgeving

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Het vastleggen van de juridische grondslag voor BnG en de (publieke) taken die in dit kader ontstaan. De wet- en regelgeving omschrijft de begrippen, regels en voorwaarden waar burgers, bedrijven en overheidsorganisaties aan moeten voldoen.
- Deze begrippen, regels en voorwaarden vormen de basis voor de diensten en processen van de publieke uitvoeringsorganisaties die taken voor BnG uitvoeren, zoals het verwerken van gegevens, het vaststellen van aanslagen en het uitvoeren van toezicht en handhaving.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- De wet- en regelgeving voor de MRB waar BnG deels voor in de plaats komt is de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994.

Wat is nodig om taakinvulling geschikt te maken voor BnG

- Voor BnG moet nieuwe wetgeving worden gemaakt die de juridische grondslag voor de nieuwe vorm van belasting juridisch vastlegt. Ook moet de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 worden aangepast.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- Fin: verantwoordelijk voor financieel beleid van regering, waaronder de MRB. Daarnaast heeft BnG als doel om grondslagerosie van MRB op te vangen,
- lenW: BnG is een maatregel die invloed heeft op de sector waar lenW voor verantwoordelijk is en moet bijdragen aan de CO₂-reductiedoelstellingen voor mobiliteit. Daarom is het aannemelijk dat lenW ook een rol heeft bij het vaststellen van de wet- en regelgeving.

Bepalen tarieven

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Onderdeel van het beleidsvormingsproces is het vaststellen van de tarieven van BnG. Voor BnG betekent dit tarieven per gereden kilometer waarbij het huidige uitgangspunt is dat deze niet tijd- of plaatsgebonden zijn. Beleidsmatig kan gekozen worden voor verschillende tarieven voor verschillende typen voertuigen, zoals onderscheid naar uitstoot, leeftijd of massa. Tarieven kunnen jaarlijks worden bijgesteld.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- De tarieven van de MRB zijn opgenomen in de Wet op de motorrijtuigbelasting 1994 die is vastgelegd onder de verantwoordelijkheid van Fin.

Wat is nodig om taakinvulling geschikt te maken voor BnG?

- In de nieuwe wet- en regelgeving van BnG moet de nieuwe methode van tariefberekening wordt vastgelegd gebaseerd op het jaarkilometrage in plaats van op basis van bezit.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- Fin: verantwoordelijk voor financieel beleid van regering, waaronder de MRB. Daarnaast heeft BnG als doel om grondslagerosie van MRB op te vangen.
- lenW: BnG is een maatregel die invloed heeft op de sector waar lenW voor verantwoordelijk is en moet bijdragen aan de CO₂-reductiedoelstellingen voor mobiliteit. Daarom is het aannemelijk dat lenW ook een rol heeft bij het vaststellen van de tarieven.

De taken binnen het BnG-systeem: beleid

Beleid

Het uitwerken van doelen, middelen en tijdpad voor BnG waarmee gestelde kabinetsdoelen gerealiseerd worden. Voor BnG betekent dit bepalen wat nodig is om uiterlijk per 2030 het Betalen naar Gebruik in te voeren ter vervanging van de MRB. Beleidsmatig uitgangspunt is dat aangesloten wordt op bestaande taken en middelen, zoals de tellerstand als registratiemiddel, geregistreerde tellerstanden in het Kentekenregister van de RDW en inning van belasting via de Belastingdienst.

Publiekscommunicatie

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Communicatie om burgers en bedrijven te informeren over de inwerkingtreding van BnG, waarom BnG wordt ingevoerd en wat van burgers en bedrijven verwacht wordt. De wijze van communiceren wordt beleidsmatig (in samenwerking met betrokken uitvoeringsorganisaties) vastgelegd in een communicatiestrategie.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- Communicatie over beleidsveranderingen en nieuw beleid wordt verzorgd door de verantwoordelijke ministeries.
- De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de communicatie naar de belastingplichtige.
- De RDW is verantwoordelijk voor de communicatie over het Kentekenregister en de registratie van de kilometerstand die op dit moment wordt geregistreerd.
- Over de huidige MRB worden burgers ook geïnformeerd via diverse brancheorganisaties, zoals RAI Vereniging en de ANWB.

Wat is nodig om taakinvulling geschikt te maken voor BnG

- De wijzen van communicatie over BnG moeten op elkaar afgestemd worden en centraal gecoördineerd worden. Dit om dubbele communicatie te voorkomen. Hiervoor is goede samenwerking en afstemming tussen Fin, Belastingdienst, IenW, RDW en brancheorganisaties nodig.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- Fin en Belastingdienst: zijn verantwoordelijk voor de communicatie over belastingwetgeving.
- IenW: is gebaat bij goede communicatie richting de sector waar zij verantwoordelijk voor zijn.
- RDW: is gebaat bij goede communicatie richting bijvoorbeeld garages over wat voor hen wijzigt in kader van registratie van tellerstanden.

De taken binnen het BnG-systeem: registratie

Registratie

Het verzamelen en vastleggen van informatie over de personen die belastingplichtig zijn, wat de voor BnG relevante kenmerken van het voertuig zijn en wat de tellerstanden van het voertuig zijn. Registratie omvat de registratie van het voertuig en de tellerstand, het beheren van het register met deze gegevens, het vaststellen van tellerstanden en het doorgeven van deze informatie aan de Belastingdienst.



Doorgeven tenaamstelling voertuig

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Het vastleggen van informatie over een voertuig met een kentekennummer gekoppeld aan een persoon. Door middel van deze registratie wordt de houder van een voertuig belastingplichtige in het kader van BnG. Bij verkoop, import en sloop kan de tenaamstelling wijzigen.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- Bij de aanschaf van een auto moet de koper met behulp van de verkoper het kenteken op naam van de nieuwe houder zetten. Dit kan bij een kentekenloket, RDW-balie of -keuringsstation en in sommige gevallen online.

Wat is nodig om taakinfilling geschikt te maken voor BnG?

- Deze taak is al geschikt in de huidige vorm.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- Instellingen met de hiervoor juiste RDW-erkenning: voeren deze taak reeds uit.



Beheer Kentekenregister

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Het beheren van het register met geregistreerde tellerstanden gekoppeld aan auto's en personen. Beheren omvat het verzamelen en vastleggen van gegevens, het bewaren van gegevens, het actualiseren van gegevens, het doorsturen van gegevens en het houden van toezicht op het verwerken van gegevens in lijn met wet- en regelgeving, zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- De inrichting van het Kentekenregister is beschreven in het Kentekenreglement en omvat gegevens ten behoeve van de heffing van de MRB. In het Kentekenregister zijn voertuigen en de personen, bedrijven of andere organisaties geregistreerd die deze voertuigen op hun naam hebben staan. Ook wordt bijgehouden of een voertuig op tijd een apk heeft gehad, verzekerd is en welke tellerstanden geregistreerd zijn.
- De gegevens worden doorgegeven door instellingen met de hiervoor juiste RDW-erkenning; de RDW beheert de gegevens en bepaalt welke instanties de geregistreerde gegevens kunnen inzien.

Wat is nodig om taakinfilling geschikt te maken voor BnG?

- In het Kentekenregister moeten ook de gegevens die nodig zijn voor BnG worden opgenomen.
- De informatie die de Belastingdienst nodig heeft voor het opstellen van de voorlopige en definitieve aanslag moet ontsloten worden voor de Belastingdienst.
- De geregistreerde tellerstanden moeten ontsloten worden naar de belastingplichtige (eventueel via de Belastingdienst).

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- RDW: is reeds de beheerder van het Kentekenregister.

De taken binnen het BnG-systeem: registratie

Registratie

Het verzamelen en vastleggen van informatie over de personen die belastingplichtig zijn, wat de voor BnG relevante kenmerken van het voertuig zijn en wat de tellerstanden van het voertuig zijn. Registratie omvat de registratie van het voertuig en de tellerstand, het beheren van het register met deze gegevens, het vaststellen van tellerstanden en het doorgeven van deze informatie aan de Belastingdienst.



Doorgeven tellerstanden

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Het doorgeven van de tellerstanden van voertuigen van belastingplichtigen aan het Kentekenregister.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- De tellerstand wordt doorgegeven door instellingen met de hiervoor juiste RDW-erkenning aan het Kentekenregister. Dit gebeurt tijdens reguliere garagebezoeken zoals apk controles, reparaties en bandenwisselingen.
- De eigenaar of beheerder van een voertuig kan de tellerstand doorgeven aan de RDW. Dit kan op ieder moment, met het juiste bewijsmateriaal. Daarnaast is het op dezelfde wijze mogelijk om een onjuist doorgegeven tellerstand te corrigeren.

Wat is nodig om taakinfilling geschikt te maken voor BnG?

- Instellingen met de juiste RDW-erkenning kunnen een vergroting van de uitvoeringslast ervaren. Op dit moment is het doorgeven van de tellerstand verplicht bij bezoek aan een daarvoor RDW-erkende garage.
- Vanwege de jaarlijkse verplichting die wordt ingevoerd, kan het zijn dat voertuigen die nu een jaar niet naar de garage zijn geweest, dan wel moeten. Hoe groot deze toename is, is onbekend.
- Om frequentie van tellerstanden te vergroten en drempel om tellerstanden te registreren te verlagen, zou mogelijk kunnen worden gemaakt dat belastingplichtigen zelf tellerstanden doorgeven.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- Instellingen met de hiervoor juiste RDW-erkenning: aansluitend bij de bestaande taken kan de uitvoering hier blijven.



Herziening voorlopige aanslag door belastingplichtige

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- De belastingplichtige betaalt BnG vooraf in termijnen op basis van een schatting van het jaarkilometrage door de Belastingdienst. De belastingplichtige kan het termijnbedrag van het voorschot aanpassen, indien de belastingplichtige bijvoorbeeld verwacht meer of minder kilometers te rijden.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- Belastingplichtigen betalen voor de MRB een bedrag gebaseerd op de kenmerken van de auto. Dit is niet gebaseerd op fluctuaties door het jaar heen.
- Bij veranderingen aan het voertuig moet het voertuig opnieuw gekeurd worden of het kentekenbewijs aangepast worden. Op basis van de nieuwe informatie wordt een nieuw aanslagbedrag bepaald.

Wat is nodig om taakinfilling geschikt te maken voor BnG?

- De belastingplichtige moet via een toegankelijk portaal de verwachte tellerstand kunnen aanpassen waarop het voorschotbedrag aangepast kan worden.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- Belastingplichtige: het doorgeven van de verwachte tellerstand moet door de belastingplichtige gebeuren. Wanneer deze dat niet doet, wordt het voorschotbedrag gebaseerd op de historische gegevens.

De taken binnen het BnG-systeem: heffing en inning

Heffing en inning

Het heffen en innen van de belasting die de belastingplichtige in het kader van BnG moet betalen. Heffen omvat het vaststellen van de hoogte van het bedrag en innen omvat het daadwerkelijk ontvangen van het bedrag door de Belastingdienst.

Heffing en inning zijn gebaseerd op de berekening van de gereden kilometers en de kenmerken van het voertuig.



Berekenen belasting op basis van kilometrage

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Nadat de tellerstand is geregistreerd, kan de hoogte van de definitieve aanslag worden vastgesteld. Daarvoor moet het tarief per kilometer (gebaseerd op kenmerken van de auto) vermenigvuldigd worden met het jaarkilometrage.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- De MRB is gebaseerd op het bezit van het voertuig. De hoogte van de MRB is gebaseerd op kenmerken van het voertuig.
- De RDW deelt de gegevens van het Kentekenregister met de Belastingdienst. De Belastingdienst gebruikt die gegevens om de hoogte van de aangifte te bepalen.

Wat is nodig om taakinfilling geschikt te maken voor BnG?

- De RDW moet naast de voertuiggegevens ook de geregistreerde tellerstanden delen met de Belastingdienst.
- De berekening moet worden uitgebreid met de jaarkilometrage vermenigvuldigd met de tarieven.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- Belastingdienst: is reeds verantwoordelijk voor de berekening van de belasting.



Opstellen en vaststellen aanslag

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Per belastingplichtige bepalen wat de te betalen belasting moet zijn en vaststellen van de termijn waarin deze moet worden betaald.
- Hierin zijn drie subtaken te onderscheiden: 1) het opstellen van de voorlopige aanslag, 2) het herijken van de voorlopige aanslag, 3) het achteraf vaststellen van de definitieve aanslag.
- In het geval van een nieuw voertuig of wijziging aan het voertuig, wordt het verschil verrekend in de eindaanslag.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- De MRB wordt opgesteld en vastgesteld op basis van de kenmerken van het voertuig in bezit/gebruik, de provincie waar de belastingplichtige woont, de brandstof waarop het voertuig rijdt en de gewichtsklasse zoals geregistreerd in het Kentekenregister. Er is geen sprake van een voorschot.
- Bij een verandering in het Kentekenregister, wordt direct een nieuwe aangifte vastgesteld.

Wat is nodig om taakinfilling geschikt te maken voor BnG?

- De taken moeten worden uitgebreid met het opstellen van een voorlopige aanslag op basis van de verwachte tellerstand waarop het voorschottermijnbedrag wordt bepaald.
- Na vaststelling van de tellerstand, wordt de aanslag vastgesteld. De vastgestelde aanslag wordt verrekend met het betaalde voorschot.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- Belastingdienst: het opstellen en vaststellen van de belastingaanslag is reeds een taak van de Belastingdienst.

De taken binnen het BnG-systeem: heffing en inning

Heffing en inning

Het heffen en innen van de belasting die de belastingplichtige in het kader van BnG moet betalen. Heffen omvat het vaststellen van de hoogte van het bedrag en innen omvat het daadwerkelijk ontvangen van het bedrag door de Belastingdienst.

Heffing en inning zijn gebaseerd op de berekening van de gereden kilometers en de kenmerken van het voertuig.



Innen belastingen

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Het afrekenen van de te betalen belasting aan de Belastingdienst door de belastingplichtige. Dit gaat om het voorschottermijnbedrag en het verschil bij de vastgestelde aanslag.
- Dit moet binnen de gestelde termijn afgerekend worden.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- De belastingplichtige betaalt voor de MRB een termijnbedrag per maand aan de Belastingdienst. Dit kan via automatische incasso of op rekening. De belastingplichtige doet hiervoor een aangifte die automatisch wordt gedaan wanneer de belastingplichtige een motorrijtuig registreert.
- Wanneer de belastingplichtige te veel belasting heeft betaald, stort de Belastingdienst dit terug op de rekening. Wanneer de belastingplichtige te weinig belasting blijkt te hebben betaald, volgt een naheffing.

Wat is nodig om taakinvulling geschikt te maken voor BnG?

- Het innen van de voorschotten gebeurt op dezelfde manier als het innen van de termijnbedragen bij MRB. Voor BnG moet daarna het verschil tussen de voorschotten en de vastgestelde bedragen worden verrekend. Waar nodig moeten tekorten worden geïnd, of overschotten worden terugbetaald.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- Belastingdienst: het innen van de belasting is reeds een taak van de Belastingdienst.

De taken binnen het BnG-systeem: controle

Controle

Het uitvoeren van (administratieve) controles op de systemen en processen die voor BnG worden gebruikt, zoals het Kentekenregister en belastingstelsel. De controles hebben als doel om het al of niet aanwezig zijn van een fout in de processen en systemen te identificeren en op te lossen (werkt het systeem naar behoren). Het controleren op overtredingen (zijn tellerstanden logisch/oplopend) is onderdeel van toezicht.

De systemen die voor BnG de belangrijkste functie hebben zijn het Kentekenregister van de RDW en het systeem voor heffing en inning van de Belastingdienst.



Administratieve controle Kentekenregister

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Uitvoeren van (administratieve) controles op het al of niet aanwezig zijn van fouten, inefficiënties of incomplete informatie in het Kentekenregister en daarbij behorende processen, zoals het verzamelen van gegevens en het doorsturen/ontsluiten van gegevens.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- De RDW voert controles uit op (het gebruik van gegevens uit) het Kentekenregister op basis van artikel 45a van de Wegenverkeerswet 1994, het Kentekenreglement en de Regeling Gegevensverstrekking Kentekenregister 2008.
- Deze gegevens veranderen bij koop, verkoop of grote reparaties.

Wat is nodig om taakinfilling geschikt te maken voor BnG?

- De gegevens moeten jaarlijks worden geactualiseerd door middel van de registratie van de tellerstanden. Vanwege deze jaarlijkse wijziging in het register wordt de controlelast groter.
- De controle moet signaleren wanneer informatie incompleet is, zodat gehandhaafd kan worden op de registratiemomenten voor het register.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- RDW: het Kentekenregister wordt momenteel reeds gecontroleerd door de RDW.



Administratieve controle inning en heffing

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Uitvoeren van (administratieve) controles op het al of niet aanwezig zijn van fouten of inefficiënties bij de systemen voor inning en heffing van de BnG-belasting en daarbij behorende processen.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- Een controlemedewerker van de Belastingdienst gaat na of fiscale feiten volledig, juist en tijdig in de aangifte(n) verantwoord zijn.
- Het doel van een controle is om na te gaan of de aangifte aanvaardbaar is. Daartoe moeten twee vragen beantwoord worden:
 1. Geeft de aangifte de feiten juist en volledig weer?
 2. Worden die feiten op fiscaal aanvaardbare wijze geïnterpreteerd?

Wat is nodig om taakinfilling geschikt te maken voor BnG?

- Dit is een al bestaande taak van de Belastingdienst. De processen hoeven niet te worden aangepast, maar wel worden uitgebreid om ook voor BnG te controleren.
- De controlefactoren voor BnG moeten worden vormgegeven in de wet.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- Belastingdienst: controleren van fiscale feiten is een algemene taak van de Belastingdienst.

De taken binnen het BnG-systeem: bezwaar en beroep

Bezwaar en beroep

Wanneer een burger het niet eens is met een besluit van een overheidsorgaan kan een burger in bezwaar of in beroep gaan. Voor BnG kan een burger het niet eens zijn met de vastgestelde geregistreerde tellerstand, de definitieve aanslag en/of handhavingsmaatregelen* (zoals boetes).

**Bezwaar en beroep bij handhavingsmaatregelen zijn in dit onderzoek niet uitgewerkt, omdat de te nemen handhavingsmaatregelen nog niet gedefinieerd zijn.*



Bezwaar en beroep afwijzing correctieverzoek Kentekenregister

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Wanneer de belastingplichtige een correctieverzoek doet om gegevens in het Kentekenregister te wijzigen en dit wordt afgewezen, kan de belastingplichtige in bezwaar of beroep gaan. Dit kan door het indienen van een bezwaarschrift waarin het bezwaar wordt ondersteund door bewijsmateriaal.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- De eigenaar/houder van een voertuig kan bij de RDW een correctie van de tellerstand aanvragen door middel van het invullen van het Correctieformulier tellerstand en door bewijsstukken mee te sturen.
- De RDW heeft een systeem voor bezwaar en beroep voor zijn dienstverlening.

Wat is nodig om taakinfilling geschikt te maken voor BnG?

- Deze taak is al geschikt in de huidige vorm.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- RDW: is reeds verantwoordelijk voor het bezwaar en beroep rondom gegevens in het Kentekenregister.
- De mogelijkheden om bezwaar en beroep rondom correctieverzoeken Kentekenregister als de aanslag centraal te organiseren kunnen verkend worden.



Bezwaar en beroep aanslag

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- De belastingplichtige kan in bezwaar of beroep gaan tegen de door de Belastingdienst vastgestelde aanslag. Dit kan door middel van het indienen van een bezwaarschrift waarin het bezwaar wordt ondersteund door bewijsmateriaal. Dit geldt ook voor de naheffingsaanslag.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- De belastingplichtige kan bezwaar maken op de MRB als deze het niet eens is met de periode, het verzuim, de boete of het bedrag van de (na)heffingsaanslag.
- Het bezwaar kan worden ingediend via het formulier Bezwaar motorrijtuigenbelasting binnen 6 weken na de datum op de heffing.
- Als het bezwaar wordt afgekeurd, kan de belastingplichtige in beroep gaan bij de rechtbank.

Wat is nodig om taakinfilling geschikt te maken voor BnG?

- Voor BnG moet een vergelijkbaar proces als voor de MRB worden ingericht.
- Het proces kan mogelijk samengevoegd worden met het bezwaar en beroep op de vastgestelde geregistreerde tellerstand.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- Belastingdienst: Belastingdienst is reeds verantwoordelijk voor het bezwaar en beroep op belastingaanslagen.

De taken binnen het BnG-systeem: toezicht

Toezicht

Het verzamelen van de informatie over de vraag of belastingplichtige en andere stakeholders voldoen aan voor BnG gestelde eisen, het vormen van een oordeel hierover en eventueel interveniëren. In het geval van BnG gaat het over fraude met de kilometerteller, het functioneren van de erkende garages, en het naleven van de registratieverplichtingen voor belastingplichtigen.

Binnen de taakhandhaving wordt de geconstateerde overtreding hersteld en worden eventueel boetes opgelegd.

n



Toezicht op tellerfraude

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Toezicht houden op het mogelijk frauderen met de kilometerteller in de auto van de belastingplichtige. Frauderen kan op verschillende manieren, zoals het terugdraaien van de tellerstand of het inbouwen van een tellerstopapparaat.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- In de wet staat dat het verboden is de tellerstand te manipuleren. Ook zijn apparaten die geschikt zijn om de teller van een motorrijtuig stil te zetten of op andere wijze te manipuleren, te vervaardigen, in te voeren, in voorraad te hebben, te koop aan te bieden, af te leveren of te vervoeren verboden.
- De maatregelen die zijn genomen zijn het registreren van de tellerstanden tijdens apk en onderhoudsbeurten. De geregistreerde tellerstanden worden beoordeeld met logisch (oplopend) of onlogisch (niet oplopend). In een aantal gevallen geeft de RDW geen oordeel over de reeks tellerstanden:
 - het voertuig is geïmporteerd;
 - het voertuig heeft in het verleden een onlogisch oordeel gehad van NAP;
 - de teller telt niet tot 999.999;
 - de teller is vervangen of gerepareerd.

Wat is nodig om taakinfilling geschikt te maken voor BnG?

- De maatregelen die genomen kunnen worden, zijn beschreven in hoofdstuk 5.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- RDW: op dit moment is de RDW verantwoordelijk voor toezicht op tellerfraude die dit in nauwe samenwerking met het VAT uitvoert.



Toezicht op functioneren garages

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Toezicht houden op het functioneren en naleven van de plichten verbonden aan de RDW-erkenning van de garages in het kader van het correct registreren van de tellerstand.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- Een erkende garage moet volgens RDW-richtlijnen aan enkele eisen voldoen om in aanmerking te komen voor diverse erkenningen. De RDW Toezichthouder controleert erkende garages tijdens bedrijfsbezoeken of taken volgens de vereisten van de erkenning uitvoeren.
- Dit toezicht gebeurt op basis van de Wegenverkeerswet 1994, het kentekenreglement, de Regeling erkenning bedrijfsvoorraad, de Regeling Erkenning en keuringsbevoegdheid apk.

Wat is nodig om taakinfilling geschikt te maken voor BnG?

- Aangezien de erkende garages op dit moment de tellerstanden al standaard doorgeven, hoeft aan het proces niks te worden toegevoegd. Wel groeit het belang van de juiste tellerstand, dus zou deze taak in het toezicht meer aandacht kunnen krijgen.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- RDW: geeft de erkenningen uit, en houdt hier reeds toezicht op.

De taken binnen het BnG-systeem: toezicht

Toeziçht

Het verzamelen van de informatie over de vraag of belastingplichtigen en andere stakeholders voldoen aan voor BnG gestelde eisen, het vormen van een oordeel hierover en eventueel interveniëren. In het geval van BnG gaat het over fraude met de kilometersteller, het functioneren van de erkende garages, en het naleven van de registratieverplichtingen voor belastingplichtigen.

Binnen de taak handhaving wordt de geconstateerde overtreding hersteld en worden eventueel boetes opgelegd.



Toeziçht op betaling belasting

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Toeziçht houden op het al dan niet betalen van de belasting door de belastingplichtige.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- Het toeziçht op het betalen van de belasting is een geautomatiseerd proces.

Wat is nodig om taakinvulling geschikt te maken voor BnG?

- Aangezien de MRB een aangiftebelasting is en BnG een aanslagbelasting, moet naast het toeziçht op de maandelijkse (voorschot)betalingen, toeziçht op betaling van de verrekening van de definitieve aanslag met de betaalde voorschotbedragen plaatsvinden.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- Belastingdienst: op dit moment is de Belastingdienst verantwoordelijk voor het toeziçht op de betaling van de belastingen.



Toeziçht naleving registraties

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Toeziçht op het laten registreren van de tellerstanden door de belastingplichtigen bij de erkende garages.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- Op dit moment is de registratie van de tellerstanden niet verplicht, waardoor toeziçht nu niet wordt uitgevoerd.

Wat is nodig om taakinvulling geschikt te maken voor BnG?

- Het toeziçht op de naleving van de registratie moet nog worden vormgegeven. Op dit moment is er geen toeziçht, daarom zal extra capaciteit nodig zijn om dit toeziçht vorm te geven.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- RDW: de RDW is verantwoordelijk voor het beheer van het Kentekenregister. De registratie van de tellerstand is voor het Kentekenregister. Daarnaast worden de registraties bij de door de RDW erkende garage uitgevoerd. Daarmee is de RDW de meest geschikte organisatie.

De taken binnen het BnG-systeem: handhaving

Handhaving

Het herstellen of eventueel bestraffen van het niet naleven van de vereisten in het kader van BnG.

Overtredingen waarop gehandhaafd wordt, worden vastgesteld binnen de taken toezicht en controle.



Handhaving betaling belasting

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Het herstellen en eventueel bestraffen van het niet nakomen van de betalingsverplichting door de eigenaar of gebruiker van een voertuig.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- De Belastingdienst heeft speciale bevoegdheden om de belasting te kunnen innen. Bijvoorbeeld een dwangbevel uitvaardigen, een loonvordering doen, beslaglegging op roerende zaken en heeft voorrang op andere schuldeisers bij beslag leggen.

Wat is nodig om taakinvulling geschikt te maken voor BnG?

- Uit dit onderzoek komen geen maatregelen naar voren die doorgevoerd zouden moeten worden om handhaving op betaling van belasting aan te passen.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- Belastingdienst: heeft reeds de bevoegdheden hiervoor.



Handhaving tellerfraude

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Het herstellen en eventueel bestraffen van het frauderen met de kilometerteller in de auto. Dit geldt in gevallen van terugdraaien tellerstand, en bezit van apparaten die geschikt zijn om de teller stil te zetten, of op andere wijze te manipuleren, te vervaardigen, in te voeren, in voorraad te hebben, te koop aan te bieden, af te leveren of te vervoeren.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- ILT handhaaft op het handelsverbod op apparaten die geschikt zijn om de teller van een motorrijtuig stil te zetten of te manipuleren.
- Het aanwezig zijn van een werkende kilometerteller in een voertuig (die niet gemanipuleerd) is verplicht. De politie en het Openbaar Ministerie handhaven hierop.
- RDW-erkende garages controleren de eisen die aan kilometertellers gesteld zijn. Bij een voertuig met een niet correct werkende kilometerteller wordt bijv. geen apk-goedkeuring afgegeven.

Wat is nodig om taakinvulling geschikt te maken voor BnG?

- De maatregelen die genomen kunnen worden, zijn beschreven in hoofdstuk 5.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- ILT, politie/OM en de RDW-erkende garages: hebben reeds de bevoegdheden hiervoor.

De taken binnen het BnG-systeem: handhaving

Handhaving

Het herstellen of eventueel bestraffen van het niet naleven van de vereisten in het kader van BnG.

Overtredingen waarop gehandhaafd wordt, worden vastgesteld binnen de taken toezicht en controle.



Handhaving naleving registraties

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- Het herstellen en eventueel bestraffen van het niet tijdig (jaarlijks) registreren van een tellerstand bij een erkende garage.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- De handhaving op inschrijvingsplicht in het Kentekenregister en onjuistheden in het register wordt uitgevoerd door de politie, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst. Hiervoor zijn in de wet sancties opgenomen.
- De registratie van de tellerstand is momenteel niet verplicht. Daar wordt ook niet op gehandhaafd.

Wat is nodig om taakinfilling geschikt te maken voor BnG?

- Handhaving op het Kentekenregister en de registratie van de tellerstand moet worden ingericht.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- RDW: is verantwoordelijk voor het Kentekenregister en de complete informatie daarin.



Handhaving functioneren garages

Omschrijving beoogde taak voor BnG

- De controle op en het ingrijpen bij overtreding van het functioneren van RDW-erkende garages zoals staat voorgeschreven in de voorwaarden van de erkenning van de RDW.

Wijze waarop taak momenteel wordt uitgevoerd (zonder BnG)

- De RDW voert controles uit bij erkende garages op het voldoen aan de gestelde eisen en voorschriften. Dit zijn periodieke controles.
- Er wordt onderscheid gemaakt tussen overtredingen van de erkenningsvoorschriften en de voorschriften die betrekking hebben op de bevoegdheden. Overtreden van de voorschriften kan leiden tot intrekken van de erkenning.
- De voorwaarden en maatregelen zijn vastgelegd door de RDW.

Wat is nodig om taakinfilling geschikt te maken voor BnG?

- Deze taak kan blijven zoals die nu is.

Organisaties die in aanmerking komen om taak in te vullen

- RDW: heeft reeds de bevoegdheid hiervoor.

Bijlagen

A. InterventieKompas

B. Beschrijving taken die binnen BnG ontstaan

**C. Analyse van organisaties die in aanmerking
komen voor BnG-taken**

D. Nalevingsstrategieën

E. Maatregelenmix

F. Referentiesystemen

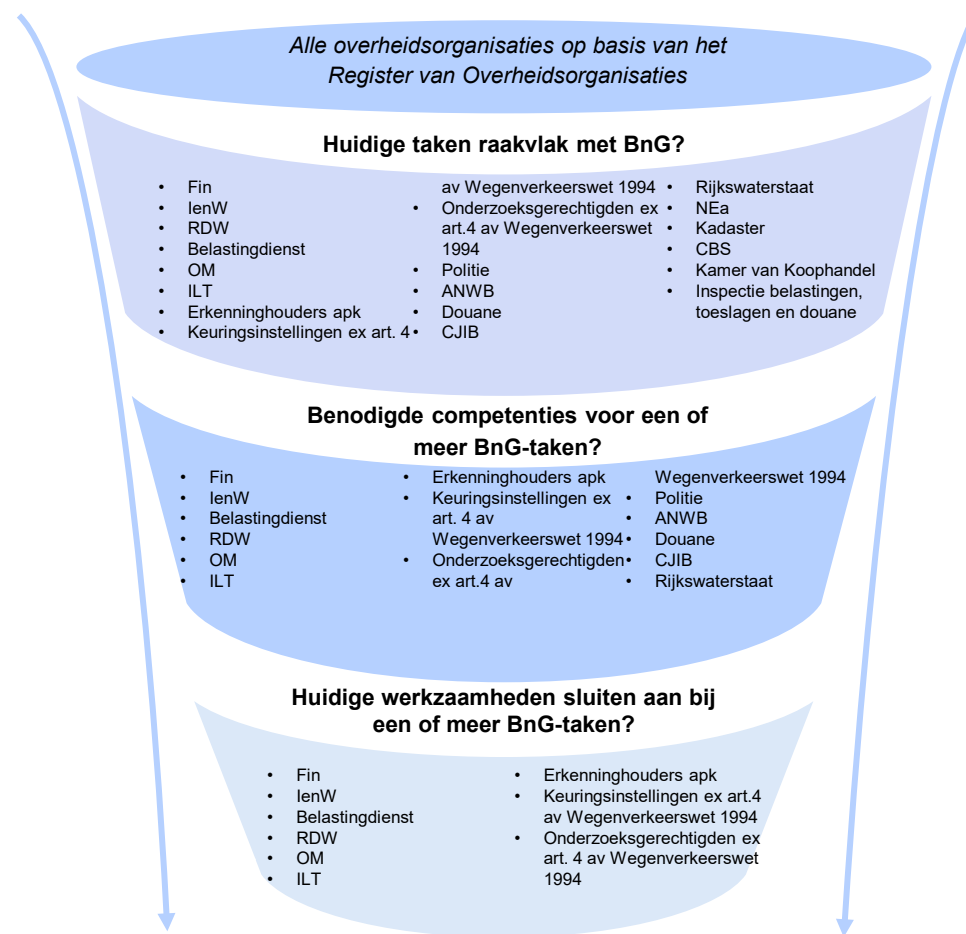
Analyse van organisaties die in aanmerking komen om een taak voor BnG uit te voeren

Op basis van het Register van Overheidsorganisaties zijn criteria toegepast om te analyseren welke bestaande overheidsorganisaties in aanmerking komen voor het uitvoeren van taken binnen BnG:

1. Onder welk ministerie valt de organisatie?
2. Hebben de huidige taken van de organisatie raakvlak met BnG?
3. Heeft de organisatie de benodigde competenties voor een of meer BnG-taken?
4. Sluiten de huidige werkzaamheden aan bij een of meer BnG-taken?

Negen overheidsorganisaties voldoen aan de gestelde criteria waarvoor nader is onderzocht welke rollen zij binnen BnG zouden kunnen uitvoeren en hoe huidige werkzaamheden 'fit for purpose' voor BnG kunnen worden gemaakt. Dit zijn de volgende:

- Fin
- lenW
- Belastingdienst
- RDW
- OM
- ILT
- Erkenninghouders apk
- Keuringsinstellingen ex art. 4 av Wegenverkeerswet 1994
- Onderzoeksgerechtigden ex art. 4 av Wegenverkeerswet 1994



Bijlagen

A. InterventieKompas

B. Beschrijving taken die binnen BnG ontstaan

C. Analyse van organisaties die in aanmerking komen
voor BnG-taken

D. Nalevingsstrategieën

E. Maatregelenmix

F. Referentiesystemen

Standaardstrategieën per naleefdimensie

Dimensies	Standaardstrategieën
Kennis	<ul style="list-style-type: none"> • Kennis vergroten als middel tot regelnaleving. Denk daarbij aan informatie en uitleg over de regel. Bekendheid met de regel is een eerste stap: mensen moeten de regel kennen om deze ook na te kunnen leven.
Gemak	<ul style="list-style-type: none"> • Naleving intuïtief bevorderen: hierbij wordt naleving als meest logische optie gemaakt, zodat mensen automatisch regels naleven zonder erbij na te denken. • Routine doorbreken of gewoonten aanleren: hierbij wordt naleefgedrag onderdeel gemaakt van de routine van mensen. • Naleving makkelijker maken: hierbij wordt de naleving gemakkelijker gemaakt of de overtreding moeilijker of onmogelijk gemaakt.
Toezichthouder	<ul style="list-style-type: none"> • Relatie verbeteren: er is in dit geval sprake van weerstand tegen de regelsteller of toezichthouder en niet zozeer tegen de regel. • Onrechtvaardigheidsgevoel verminderen: bedoeling is het onrechtvaardigheidsgevoel en de weerstand tegen de regel én de controle op naleving ervan, weg te nemen. Als mensen een sanctie krijgen voor een overtreding die ze onbedoeld hebben gemaakt, daalt of verdwijnt hun intrinsieke motivatie tot naleving.
Risico	<ul style="list-style-type: none"> • Risicobewustzijn verhogen als middel tot regelnaleving. Hierbij wordt de doelgroep bewust gemaakt van de mogelijke risico's bij niet-naleving.
Beweegredenen	<ul style="list-style-type: none"> • Passiviteit wegnemen: hierbij wordt de doelgroep gemotiveerd en de gevraagde actie zo makkelijk mogelijk gemaakt. • Attitude versterken/veranderen: werken aan een andere attitude is een andere mogelijkheid binnen de dimensie 'beweegredenen' om gewenst gedrag te bewerkstelligen. Hierbij kan de houding ten opzichte van de regelnaleving positiever of de houding ten opzichte van de regelovertreding negatiever gemaakt worden.
Regel & regelsteller	<ul style="list-style-type: none"> • Argwaan verminderen: argwaan (of scepsis) over het nut van de regel en uitwerking ervan in de maatschappij verminderen vergroot de kans op regelnaleving. • Onrechtvaardigheid verminderen: hierbij wordt het onrechtvaardigheidsgevoel (of reactance) ten opzichte van de regel en de controle op naleving hiervan verminderd. • Interne norm versterken: herinner burgers aanwat goed is (of niet) om te doen in de betreffende situatie door hen zelf te laten benoemen wat de norm is.
Sociale omgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Via de sociale norm aan gedragsverandering werken of naleving gemakkelijker maken.
Pakkans	<ul style="list-style-type: none"> • Sociale druk en norm versterken: hierbij worden mensen en instanties in de directe omgeving benut om de doelgroep tot regelnaleving aan te zetten. • (Perceptie) controlekans verhogen: verhoog de waargenomen kans op een controle door frequenter controleren en/of communiceren over controles. • (Perceptie) detectiekans verhogen: hierbij wordt de waargenomen kans om betrapt te worden bij controle verhoogd door de pakkans te vergroten en/of te communiceren over de pakkans.
Straf/beloning	<ul style="list-style-type: none"> • (Perceptie) sanctiekans verhogen: hierbij wordt de waargenomen kans op een sanctie verhoogd door frequenter sanctioneren en/of te communiceren over de sancties. • Ernst sanctie verhogen: de ernst van de sanctie kan verhoogd worden door de gevolgen van de sanctie nadeliger te maken en/of de straf te verhogen. • Naleving belonen: door financieel belonen, sociaal belonen of toezichtlast verminderen.

Bijlagen

A. InterventieKompas

B. Beschrijving taken die binnen BnG ontstaan

C. Analyse van organisaties die in aanmerking komen
voor BnG-taken

D. Nalevingsstrategieën

E. Maatregelenmix

F. Referentiesystemen

Maatregelenmix – overzicht uit sessies

	Maatregelen	Dimensie	Gericht aan	Uitvoering	Impact	Inspanning
1	Gamificatie: inzicht in geregistreerde tellerstand: besparen in de definitieve aanslag ten opzichte van de voorlopige aanslag? Krijg jij ook geld terug?	Straf en beloning	Belastingplichtige	RDW	Hoog	Gemiddeld
2	Communicatie dient gericht te zijn en begrijpelijk te zijn voor de gehele groep belastingplichtigen (incl. mensen die de Nederlandse taal minder goed beheersen).	Kennis	Belastingplichtige	Rijksoverheid	Hoog	Gemiddeld
3	Communicatie: gericht aan mensen die BnG bewust naleven: 'U doet automatisch alles voor BnG, gefeliciteerd!'	Straf en beloning	Belastingplichtige	RDW	Gemiddeld	Gemiddeld
4	Heldere uitleg. Verschillende 'spoorboekjes' BnG-systematiek voor verschillende typen voertuigen gebruikers.	Kennis	Belastingplichtige	Rijksoverheid	Hoog	Gemiddeld
5	Gamificatie: hoeveel rijd je gemiddeld ten opzichte van anderen? = score.	Straf en beloning	Belastingplichtige	RDW	Laag	Laag
6	Aanpassingen: korting om buitenlandkilometers te compenseren.	Straf en beloning	Belastingplichtige	Belastingdienst	Hoog	Hoog
7	Incasso/automatische betaling mogelijk maken.	Straf en beloning	Belastingplichtige	Belastingdienst	Hoog	Hoog
8	Korting: korting per kilometer komende jaren als je het aantal verreden kilometers dit jaar beperkt ten opzichte van vorig jaar.	Straf en beloning	Belastingplichtige	Belastingdienst	Hoog	Gemiddeld
9	Korting: rekeningen voor tolwegen in het buitenland kunnen afgetrokken worden van BnG-aanslag.	Straf en beloning	Belastingplichtige	Belastingdienst	Gemiddeld	Laag
10	Mediacampagne: 'Buitenlandse kentekens betalen ook'.	Sociale norm	Belastingplichtige	Rijksoverheid	Laag	Gemiddeld
11	Mediacampagne: logisch/onlogisch oordeel RDW onder de aandacht.	Risicobewustzijn	Belastingplichtige	RDW	Gemiddeld	Hoog
12	Een mediacampagne gericht op de boodschap dat milieuproblematiek niet stopt bij de landsgrenzen .	Risicobewustzijn	Belastingplichtige	Rijksoverheid	Gemiddeld	Gemiddeld
13	Mediacampagne: minder rijden = minder betalen.	Beweegreden	Belastingplichtige	Rijksoverheid	Hoog	Hoog
14	Tellerstopapparaten zijn een ernstige vorm van fraude.	Straf en beloning	Belastingplichtige	Rijksoverheid	Hoog	Gemiddeld

Maatregelenmix – overzicht uit sessies

	Maatregelen	Dimensie	Gericht aan	Uitvoering	Impact	Inspanning
15	Mediacampagne: vanuit de overheid 'BnG is op basis van vertrouwen'.	Regel & Regelsteller	Belastingplichtige	Rijksoverheid	Gemiddeld	Laag
16	Mediacampagne: via influencers over kennis van BnG en de voordelen op de achterliggende problematiek.	Risico-bewustzijn	Belastingplichtige	Rijksoverheid	Hoog	Laag
17	Meerdere momenten creëren voor de tellerstandregistratie > bijvoorbeeld alcoholcontrole (i.v.m. pakkans) en onderhoudscontroles (i.v.m. gemak).	Pakkans & gemak	Belastingplichtige	Politie	Hoog	Gemiddeld
18	Pakkans automatiseren: binnen twee maanden boete thuis als een voertuig niet naar de apk gaat.	Pakkans	Belastingplichtige	RDW	Gemiddeld	Gemiddeld
19	Pakkans verhogen: anonieme tiplijn MMA (meld misdaad anoniem).	Pakkans	Belastingplichtige	Politie	Hoog	Gemiddeld
20	Verkleinen fouten omtrent informatieverstrekking: registratie van tellerstand d.m.v. upload foto, i.p.v. alleen getal invullen	Gemak	Belastingplichtige	RDW	Laag	Laag
21	Controleren voor tellerstopapparaat achter de stuurkolom	Pakkans	Belastingplichtige	RDW	Gemiddeld	Hoog
22	Communicatie - uitleg waar geld naartoe gaat. Voorbeeld Hawai (HiRUC-pilot) extracts bij garage.	Straf en beloning	Belastingplichtige	RDW	Gemiddeld	Laag
23	Korting per kilometer komende jaren voor minder vervuilende voertuigen (emissieklasse).	Straf en beloning	Belastingplichtige	Belastingdienst	Hoog	Hoog
24	Opsporingsactie (i.v.m. vermoeden van manipulatie teller).	Straf en beloning	Belastingplichtige	Politie	Gemiddeld	Laag
25	Keuze geven of via garage of via connected car data de kilometerstand wordt uitgelezen.	Gemak	Belastingplichtige	Rijksoverheid	Gemiddeld	Laag
26	Extra communicatie specifieke doelgroepen: met name bezitters van jonge auto die niet jaarlijks naar de garage gaan, om bewustzijn te vergroten van de verplichtingen in de nieuwe BnG-regeling.	Risico-bewustzijn	Belastingplichtige	Rijksoverheid	Hoog	Gemiddeld
27	Pushbericht communicatie Mijnoverheid of ander kanaal om de belastingplichtige te informeren over de doorgegeven stand (bevestigen goed gedrag kan als beloning worden ervaren) .	Risico-bewustzijn	Belastingplichtige	Rijksoverheid	Gemiddeld	Gemiddeld

Maatregelenmix – overzicht uit sessies

	Maatregelen	Dimensie	Gericht aan	Uitvoering	Impact	Inspanning
28	Slimme meter (vergelijkbaar met elektriciteit).	Risico bewustzijn	Belastingplichtige	Rijksoverheid	Hoog	Hoog
29	Gebruik voertuigdata in combinatie met automatische incasso mogelijk maken.	Gemak	Belastingplichtige	Rijksoverheid	Gemiddeld	Gemiddeld
30	Drempel hoog - sanctie hoog.	Straf en beloning	Belastingplichtige	Rijksoverheid	Laag	Hoog
31	Keuze bieden tussen klassieke MRB of het nieuwe BnG-systeem (dat voordeel biedt) in een overgangsfase. Dan kunnen mensen wennen aan BnG en kan het systeem zich ook bewijzen.	Straf en beloning	Belastingplichtige	Rijksoverheid	Hoog	Gemiddeld
32	Waterdicht systeem voor leasemaatschappijen: extra handhavingsmaatregelen introduceren door leasepartijen, alles wat elektronisch kan, maakt het makkelijker.	Pakkans	Belastingplichtige	RDW	Hoog	Hoog
33	Het delen van informatie met wat de meeste mensen doen of vinden en zo de morele norm verhogen; de vervuiler betaalt, dat vindt iedereen terecht.	Beweegreden	Belastingplichtige	Rijksoverheid	Hoog	Hoog
34	Digitalisering registratieproces garages: garages zijn bereid registraties van tellerstanden uit te voeren mits het registratieproces gedigitaliseerd wordt.	Gemak	Belastingplichtige	RDW	Gemiddeld	Gemiddeld
35	Uitbreiding taken omtrent Kentekenregistratie RDW (https://www.rdw.nl/zakelijk/branches/bedrijven-met-rdw-erkenning/tellerstanden/tellerstand-registreren/verplichte-registratiemomenten).	Pakkans	Belastingplichtige	RDW	Gemiddeld	Hoog
36	Malafide garages bestraffen.	Pakkans	Belastingplichtige	OM	Hoog	Hoog
37	Aanvullende rollen ten behoeve van het ijkken van de kilometerteller. De intrinsieke motivatie en inspanningsbereidheid om de regel na te leven kan beïnvloed worden door vertrouwen in kilometerregistratie door de door RDW erkende garage. Dit zou kunnen betekenen dat er meer aandacht hiervoor nodig is t.o.v. huidige processen.	Beweegreden	Belastingplichtige	RDW	Hoog	Hoog
38	Onderzoeken wat de mogelijkheden zijn van het introduceren van een bestuurlijke boete door de RDW.	Straf en beloning	Belastingplichtige	RDW	Hoog	Hoog
39	Controle met ANPR.	Pakkans	Belastingplichtige	Rijksoverheid	Hoog	Hoog

Bijlagen

A. InterventieKompas

B. Beschrijving taken die binnen BnG ontstaan

C. Analyse van organisaties die in aanmerking komen
voor BnG-taken

D. Nalevingsstrategieën

E. Maatregelenmix

F. Referentiesystemen

Hawaii Road Usage Charge Demonstration, HiRUC



Hawaii Road Usage Charge Demonstration, HiRUC, Department of Transportation (State of Hawaii), USA

Beschrijving van het systeem

De Hawaii Road Usage Charge (RUC) Demonstration was een pilotprogramma dat van 2017 tot 2019 werd uitgevoerd door het Hawaii Department of Transportation. Het programma werd ontworpen om de haalbaarheid en effectiviteit van een systeem van heffingen op het weggebruik te testen als alternatief voor de traditionele brandstofaccijns, die een primaire bron van financiering voor de infrastructuur is, maar is afgenomen als gevolg van de toegenomen brandstofefficiëntie van voertuigen. Dit zijn de kenmerken van het programma:

- 1. Deelname:** het programma nodigde 2000 vrijwilligers uit heel Hawaï uit om deel te nemen aan het programma.
- 2. Kilometerregistratie:** de deelnemers moesten een kilometerteller in hun voertuigen installeren, die de gereden kilometers bijhield en regelmatig aan het Hawaii Department of Transportation rapporteerde.
- 3. Berekening van de kosten:** op basis van de verzamelde kilometergegevens werd een kilometerheffing berekend en op de rekening van elke deelnemer geboekt. De heffing werd vastgesteld op 1,5 cent per mijl, het equivalent van de huidige benzinebelasting in Hawaï.
- 4. Kortingen en kredieten:** om ervoor te zorgen dat de deelnemers niet meer betaalden dan met de gasbelasting, bood het programma kortingen en kredieten om de kosten van de gebruiksvergoeding te compenseren.
- 5. Privacybescherming:** het programma werd ontworpen om de privacy van de deelnemers te beschermen door alleen de voor de berekening nodige gegevens te verzamelen en deze gegevens niet met derden te delen.
- 6. Evaluatie:** het programma werd geëvalueerd op basis van verschillende criteria, zoals doeltreffendheid, haalbaarheid, billijkheid en aanvaarding door het publiek. De resultaten van de evaluatie werden gebruikt om toekomstige beleidsbeslissingen met betrekking tot de invoering van een heffingssysteem voor het weggebruik in Hawaï te onderbouwen.

Nalevingsniveau bereikt

- 2.129 voertuigen ingeschreven. > **95% naleving** (tarief in het rapporteren van gereden kilometers).

Selectie van maatregelen om een hogere naleving te bereiken

- Een **gebruikersgerichte aanpak** bij het ontwerpen van het RUC-systeem, waarbij gebruiksgemak vooropstaat.
- Brandstofaccijnsbetalingen behandelen als **vooruitbetalingen** van de kilometerheffing.
- **Specifiek voor het terugdraaien van de kilometerteller:** uitvoeren van **willekeurige controles** op voertuigen met een zeer lage kilometerstand of een grote daling van de kilometerstand (bv. van 10.000 mijl per jaar naar 100 mijl per jaar). Deze controles worden uitgevoerd met behulp van VIN-opzoekdiensten zoals CarFAX. Het eisen van dergelijke controles is geen verdenking van schuld. VIN lookups zijn voor iedereen beschikbaar voor elk voertuig. Veel gevallen van weinig of geen kilometerstandverhoging zullen legitiem blijken te zijn (bv. personen die een nieuwe auto kopen maar een oude niet wegdoen). In het algemeen moet de dreiging van betrapting het terugdraaien van de kilometerteller ontmoedigen.
- **Odofoto** – Een smartphone-app, waarmee een voertuighouder foto's van de kilometertellerstand kan maken en opsturen.

Bronnen

- The Hawaii Department of Transportation website (<https://hidot.hawaii.gov/highways/home/projects/road-usage-charge/>)
- The Hawaii Road Usage Charge Demonstration Final Report (<https://www.hawaiiiruc.org/assets/pdfs/Hawaii-Road-Usage-Charge-Demonstration-Final-Report.pdf>). Inclusief hoofdstuk D-5, Compliance.

Dart Charge



Dart Charge, Highways England, United Kingdom

Beschrijving van het systeem

Dart Charge is het systeem waarmee wordt betaald voor het gebruik van de **Dartford Crossing**, een belangrijke weg in het Verenigd Koninkrijk die Kent en Essex met elkaar verbindt. Het systeem werd in 2014 ingevoerd ter vervanging van de vorige betaalmethode, waarbij bij tolpoortjes moest worden gestopt om de tol te betalen.

Het Dart Charge-systeem maakt gebruik van ANPR-camera's (Automatic Number Plate Recognition) om de nummerplaat van het voertuig te registreren wanneer het de oversteekplaats passeert. De betaling kan online, per telefoon of bij een verkooppunt worden verricht vóór middernacht de volgende dag. Betalen kan ook vooraf of via een vooruitbetaalde rekening.

De kosten voor het oversteken van de Dartford Crossing variëren naargelang het type voertuig, het tijdstip van de dag en of de betaling vooraf of achteraf gebeurt. Als de tol niet wordt betaald, kan een boete worden opgelegd. Het Dart Charge-systeem heeft de files vermindert en de reistijden voor automobilisten die de Dartford Crossing gebruiken, verbeterd.

Voor oversteken tussen 6.00 en 22.00 uur wordt tol geheven. Het gebruik van de brug en de tunnels is 's nachts tussen 22.00 en 6.00 uur gratis. Dart Charge wordt vooraf betaald of voor middernacht de dag na de overtocht.

Bereikte nalevingsniveau (alle cijfers voor de periode 2014 - 2022)

- Er werden 379,82 miljoen passages gereden (364,42 miljoen in het VK ingeschreven voertuigen, 15,41 miljoen buitenlandse voertuigen).
- Het totale nalevingspercentage bedroeg 94,4% (94,9% voor in het VK ingeschreven voertuigen, 81,2% voor buitenlandse voertuigen). Naleving wordt gedefinieerd als passages die in overeenstemming met het stelsel zijn gemaakt.
- Er werden 17,45 miljoen Britse sancties opgelegd en 3,60 miljoen buitenlandse sancties.

Selectie van maatregelen voor een hogere naleving

Op het Dart Charge-systeem zijn verschillende maatregelen ingevoerd om de naleving te verbeteren en het aantal onbetaalde tolgelden te verminderen.

- Een van de belangrijkste maatregelen is de invoering van **ANPR-camera's (Automatic Number Plate Recognition)**, die de kentekens registreren van voertuigen die de Dartford Crossing passeren. Hierdoor kunnen voertuigen die niet aan de regels voldoen, worden geïdentificeerd.
- Er is een **systeem van boetes** ingevoerd om bestuurders die de tol niet betalen te bestraffen. De boete wordt opgelegd aan de geregistreerde houder van het voertuig en het niet betalen ervan kan leiden tot gerechtelijke stappen.
- **Gebruiksgemak.** Dart Charge heeft verschillende betaalmethoden geïntroduceerd om het gebruiksgemak en de naleving van de regels te verbeteren, waaronder onlinebetaling, prepaid accounts en betaling bij verkooppunten. Deze betalingsmethoden bieden bestuurders flexibiliteit en gemak bij het betalen van het tolgeld.
- Dart Charge heeft een **klantenservicecentrum** opgezet om bestuurders met vragen of zorgen over het betalingsproces te helpen. Dit centrum kan ook bestuurders helpen die een aanmaning tot betaling hebben ontvangen om hun opties voor betaling en betwisting te begrijpen.

Bronnen

- The British Government website (<https://www.gov.uk/government/collections/dart-charge>)
- Dart Charge Data Table – 11.01.2023

Utah Road Usage Charge Program



ROAD USAGE CHARGE

Utah Road Usage Charge Program, Utah Department of Transport, USA

Beschrijving van het systeem

Het Road Usage Charge (RUC) programma van Utah is een 'pay-per-mile' heffing in plaats van een belasting op de brandstof. Net als bij nutsbedrijven wordt er betaald voor het werkelijke gebruik. Het RUC-programma wordt sinds 2020 getest als mogelijke vervanging van de brandstofaccijns om de kwaliteit van infrastructuur (en de financiering) in Utah ook in de toekomst op peil te houden. Er is geen sprake van een extra belasting.

De Utah Department of Transport houdt in samenwerking met de Division of Motor Vehicles toezicht op het RUC-programma. Emovis is een externe commerciële accountmanager die is gecontracteerd om het programma uit te voeren door registratie van de gereden afstand en de betalingen te verzamelen.

EV-rijders kunnen ervoor kiezen de vaste vergoeding voor voertuigen op alternatieve brandstof te blijven betalen of zich in te schrijven voor Utahs RUC-programma om te betalen voor weggebruik op basis van het aantal gereden mijl, tot het bedrag van de vaste vergoeding. De registratie vindt plaats door middel van een OBD-II plug-inapparaat of met in-vehicle telematics, indien het voertuig niet over OBD-II beschikt. Via een smartphone-app is het mogelijk om de afgelegde afstanden te bekijken en foto's van de kilometertellerstand te versturen (bij de inschrijving en vervolgens jaarlijks).

Er zijn twee verschillende uitbreidingsscenario's onderzocht voor een definitieve invoering van het RUC-programma in 2031:

1. Scenario A - Grootschalige invoering met alleen een handmatige registratie van de stand van de kilometerteller.
2. Scenario B - Gefaseerde invoering met technologische registratie van het aantal mijl (bijv. in-vehicle telematics of de installatie van een plug-inapparaat).

Nalevingsniveau bereikt

- 4.002 ingeschreven voertuigen (juli 2022), die in totaal ongeveer 39,2 miljoen mijl hebben gereden in de periode januari 2020 - juli 2022. Per 1 januari 2023 is het alleen mogelijk voor nieuwe elektrische voertuigen om mee te doen aan het programma.
- Slechts ongeveer 1 op de 10 elektrische voertuigen is geregistreerd bij het RUC-programma.
- Geen officiële nalevingscijfers of fraudegevallen bekend.

Selectie van maatregelen voor een hogere naleving

- Voorlopig sprake van een vrijwillige deelname aan het programma, met (financiële) voordelen als voertuigen minder mijlen rijden per jaar. Geen hogere kosten dan de vaste vergoeding bij een hoger aantal gereden mijl.
- Voertuighouders die door meerdere staten rijden, worden in de toekomst slechts één keer gefactureerd door één accountmanager voor het aantal gereden mijl in de verschillende staten (**interstate interoperability**). De accountmanager wijst de gelden toe aan de respectieve staten waar de kilometers zijn gereden. Deze aanpak creëert voor de gebruiker een naadloos RUC-systeem.

Bronnen

- The Utah Department of Transport website (<https://roadusagecharge.utah.gov/>)
- Utah Road Usage Charge Report, mei 2021 (<https://le.utah.gov/interim/2021/pdf/00002250.pdf>)
- Road User Charge Fact Sheet: Utah (https://leg.mt.gov/content/Committees/Interim/2021-2022/Transportation/22_March/Utah_RUC_Fact_Sheet_FINAL.pdf)

OReGO: Oregon's Road Usage Charge Program



OReGO, Oregon Department of Transportation (ODOT), USA

Beschrijving van het systeem

OReGO is momenteel een vrijwillig programma dat op 1 juli 2015 van start ging en werd het eerste volledig operationele inkomstgenererende heffingssysteem per gereden mijl. Voertuighouders hebben de keuze uit verschillende accountmanagers (Azuga, Emovis en ODOT), die verschillende diensten leveren, zoals wel of geen GPS-registratie, niet betalen voor gereden afstanden buiten Oregon of het aanbieden van andere diensten.

Vanaf 1 januari 2020 kunnen houders van elektrische voertuigen en voertuigen met een hoog verbruik (40 'miles per gallon' of meer) geld besparen op hun registratie terwijl ze ingeschreven zijn in het RUC-programma van Oregon. Normaal gesproken wordt een vergoeding betaald voor de registratie van een voertuig (bij aankoop van een nieuw voertuig of de jaarlijkse registratievergoeding), die kan oplopen tot honderden dollars. Echter, als ze ingeschreven zijn in OReGO, hoeven de ingeschrevenen de verhogingen van de registratievergoeding niet te betalen. In plaats daarvan betalen zij alleen de basisregistratie (43 dollar per jaar) plus de 'kilometerheffing' van 1,9 cent per mijl. Dat geld gaat vervolgens naar het State Highway Fund voor aanleg, onderhoud en behoud van wegen en bruggen.

Sinds 2023 is er een nieuwe wet in voorbereiding, die een verplichte kilometerheffing mogelijk moet maken voor geregistreerde houders en huurders van personenauto's (vanaf modeljaar 2027). Het vrijwillige RUC-programma zal op 1 juli 2029 worden ingetrokken. Gedurende de eerste drie jaar van het verplichte RUC-programma kunnen rijders ervoor kiezen zich uit het verplichte RUC-programma te onttrekken door een vergoeding van 400 dollar te betalen.

Nalevingsniveau bereikt

- Het systeem functioneert effectief met ongeveer 700 vrijwillige rijders en 2.100 ingeschreven voertuigen (december 2020).
- 96% van de OReGO-deelnemers meldden dat ze grotendeels tevreden waren met hun ervaring.

Selectie van maatregelen voor een hogere naleving

- Creëren van publiek bewustzijn door uitleg te geven over het belang van financiering van infrastructuur en hoe de RUC zorgt voor een eerlijke verdeling van de kosten.
- Commerciële accountmanagers zijn gecontracteerd om verschillende technologische opties aan te bieden, zoals een smartphone-app om tellerstandten te registreren en de nauwkeurigheid van de kilometerrapportage te verbeteren. De accountmanagers zijn daarnaast gecontracteerd om meer deelnemers te laten inschrijven, het programma te beheren en betalingen namens RUC-deelnemers te verrichten.
- De zorgen rondom privacy-aspecten via wetgeving zo veel als mogelijk wegnemen. OReGO-gegevens moeten na 30 dagen worden vernietigd, tenzij ze door de bestuurder worden betwist of aan een audit worden onderworpen.

Bronnen

- OReGO-website (<https://www.myorego.org/>).
- Road Usage Charge Fact Sheet: Oregon (https://leg.mt.gov/content/Committees/Interim/2021-2022/Transportation/22_March/Oregon_Road_Usage_Charge_Fact_Sheet.pdf).

Zero and Low Emission Vehicle (ZLEV) Distance-based Charge



Zero and Low Emission Vehicle (ZLEV) Distance-based Charge Bill, Victorian Government, Australia

Beschrijving van het systeem

Australische automobilisten betalen Commonwealth-brandstofaccijns bij aankoop van benzine, LPG en diesel. Hiermee worden de ontwikkeling en het onderhoud van de Australische wegen gefinancierd. De brandstofaccijns bedraagt momenteel 42,3 cent/L voor benzine en diesel, en 13,8 cent/L voor LPG. Voor elke tank van 60 liter benzine dragen voertuighouders 25,38 dollar brandstofaccijns bij aan het wegennet.

Vanaf 1 juli 2021 is een nieuwe gebruikersheffing vereist voor in Victoria geregistreerde 'Zero and Low Emission Vehicles' (ZLEVs). ZLEV-geregistreerde rijders betalen weinig of geen brandstofaccijns omdat deze voertuigen hoofdzakelijk worden aangedreven door elektrische of alternatieve brandstofbronnen. De ZLEV-heffing betekent dat alle weggebruikers hun deel betalen.

De nieuwe heffing voor weggebruikers vereist dat ZLEV-rijders een eerlijke bijdrage leveren aan de financiering van Victoriaanse wegen. De Victoriaanse regering zal deze inkomsten gebruiken om te investeren in de versnelde invoering van nul- en lage-emissievoertuigen, met inbegrip van nieuwe infrastructuur voor het opladen van elektrische voertuigen en hervormingen om nieuwe gebouwen geschikt te maken voor elektrische voertuigen. Omdat ZLEV's milieuvordelen hebben, betalen geregistreerde rijders van deze voertuigen ongeveer 2 cent/km minder voor het onderhoud van de wegeninfrastructuur dan houders van andere voertuigen met benzine of diesel.

De ZLEV-heffing wordt berekend op basis van de afgelegde afstand binnen een bepaalde registratieperiode. Om VicRoads in staat te stellen de ZLEV-heffing te berekenen, moeten geregistreerde ZLEV-rijders op verzoek de kilometerstand doorgeven. Om aan dit verzoek te voldoen moet er een foto van de kilometerstand worden verstrekt.

Nalevingsniveau bereikt

- Van minder dan één procent van de ZLEV-geregistreerde voertuigen is de registratie geannuleerd omdat de kilometerstand niet is opgegeven (ongeveer 240 voertuigen).

Selectie van maatregelen voor een hogere naleving

- Verplicht jaarlijks doorgeven van kilometerstand door het maken van een foto van de kilometerteller. Ook bij de aan- en verkoop van een nieuw voertuig moet zowel de koper als de verkoper een nieuwe registratie doorgeven.
- Kilometerstanden worden geverifieerd. Bij een onlogische of onjuiste registratie word extra bewijslast opgevraagd of wordt een voertuig opgeroepen voor nadere inspectie. Een voertuighouder kan ook worden gevraagd de ZLEV op een meegedeeld tijdstip en plaats voor inspectie aan te bieden om de kilometerstand en het voertuigidentificatienummer te bevestigen. Op het niet aanbieden voor inspectie zonder een redelijk excuus staat een boete van meer dan 800 dollar.
- Niet-naleving van de regeling leidt tot schorsing en annulering van de registratie van het voertuig. Als een ZLEV-factuur niet wordt betaald en het voertuig niet meer op naam staat, loopt de boeterente op en kunnen er civielrechtelijke sancties worden opgelegd.
- Er worden geen concessies of vrijstellingen verleend aan ZLEV-rijders, maar er is één omstandigheid waarbij het gebruik van voertuigen wordt vrijgesteld, namelijk het gebruik op privéwegen (d.w.z. door ZLEV's afgelegde afstanden op privéwegen of landbouwgronden).

Bronnen

- VicRoads website (<https://www.vicroads.vic.gov.au/>).
- Zero and Low Emission Vehicle Distance-based Charge Bill 2021 (<https://content.legislation.vic.gov.au/sites/default/files/bills/591310bi1.pdf>).

National Heavy Vehicle Charging Pilot (NHVCP)



National Heavy Vehicle Charging Pilot (NHVCP), Australian Government, Australia

Beschrijving van het systeem

Het National Heavy Vehicle Charging Pilot (NHVCP) onderzoekt met een reeks pilots op de weg eerlijkere manieren om de Australische wegen in de toekomst te financieren. Het NHVCP wil alternatieve manieren testen om zware voertuigen voor hun weggebruik te laten betalen op basis van het gewicht van het voertuig en de afgelegde afstand.

De huidige heffingen zijn gebaseerd op een jaarlijkse registratievergoeding en een brandstofaccijns. In het kader van de nationale proef worden twee methoden voor het in rekening brengen van het weggebruik onderzocht:

1. een handmatig systeem waarbij gebruik wordt gemaakt van hubodometers (dit is een apparaat dat op de as van een voertuig is gemonteerd en dat de afgelegde afstand meet) en 'proefvergunningen';
2. een geautomatiseerd systeem waarbij gebruik wordt gemaakt van telematica* en nepfacturen.

In 2019-2020 is gedurende zes maanden een kleinschalige 'proof of concept'-pilot uitgevoerd. De kleinschalige proef toonde aan dat een meer direct heffingsmodel voor weggebruikers op grotere schaal kan worden getest, waarbij de deelnemers het testen van alternatieve heffingsmodellen en gegevensverzamelings technologie ondersteunen. Na overleg met het bedrijfsleven en een evaluatie van deze kleinschalige proef zijn grootschaligere pilots gepland met maximaal 100 bedrijven en meer dan 1000 voertuigen.

* Telematica is een methode om auto's, vrachtwagens, uitrusting en andere activa te controleren door gebruik te maken van GPS-technologie en boorddiagnose (OBD) om de bewegingen van de activa op een geautomatiseerde kaart in kaart te brengen.

Nalevingsniveau bereikt

- In de kleinschalige pilot zijn voor 259 voertuigen de kilometers geregistreerd, met een totaal afgelegde afstand van 7.711.338 kilometer.
- Heffings- en locatiegegevens werden door 80 procent van de telematicadienstaanbieders en deelnemers maandelijks verstrekt. De meeste deelnemers (92,85%) meldden geen bijzondere problemen tijdens de pilot en geen enkele chauffeur bracht problemen naar voren.

Selectie van maatregelen voor een hogere naleving

- Indien gebruik wordt gemaakt van registratie van de kilometertellerstand, moet deze worden gecontroleerd met behulp van een smartphone-app, waarmee foto's kunnen worden gemaakt. Het is ook mogelijk om de tellerstand te registreren bij inspecties ter plaatse.

Bronnen

- Website van de Australische overheid (<https://www.infrastructure.gov.au/>).
- Evaluation Report – National Heavy Vehicle Pilot Small Scale On-Road Trial (https://www.infrastructure.gov.au/sites/default/files/documents/small_scale_on_road_trial_evaluation_report_1.pdf).

Kenmerk

31184571

Onze referentie

Opdrachtnummer: 293479-00

Datum

30 mei 2023

Status

Definitief rapport

Opdrachtgever

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Auteurs

Arup B.V. (voor onderdelen van onderzoek over fraudegevoeligheid, nalevingsgedrag en maatregelen)
KPMG Advisory N.V. (voor onderdelen van onderzoek over keteninrichting)

Disclaimer

Dit rapport is opgesteld met inachtneming van de specifieke instructies en eisen van de opdrachtgever. Gebruik van (delen van) dit rapport door derden, zoals bijvoorbeeld (maar niet beperkt tot) openbaarmaking, vermenigvuldiging en verspreiding is verboden. Arup aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid jegens derden voor de inhoud van het rapport, noch kan een derde aan de inhoud van het rapport enig recht ontleen.

Arup B.V.

Beta Building, Naritaweg 118

1043 CA Amsterdam

Netherlands

arup.com

ARUP

