

Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
De minister van Infrastructuur en Waterstaat
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Geachte heer Karremans,

Met deze brief uit ik mijn zorgen over de wijze waarop het tolsysteem A24/Blankenburgverbinding is ingericht. Wij ontvangen veel klachten van burgers over dit ingewikkelde, geheel digitale systeem, omdat zij niet weten waar zij aan toe zijn. Sinds december 2025 (sinds het in rekening brengen van administratieve kosten voor de betalingsherinnering) zien wij de meldingen toenemen. Ik deze brief leest u wat ik van u verwacht.

Mijn verzoek aan u

Als eindverantwoordelijk minister verzoek ik u mijn zorgen in ogenschouw te nemen en ervoor te zorgen dat het digitale tolsysteem voor alle burgers toegankelijk wordt. Dit betekent dat de informatievoorziening op en rondom de tolweg zo snel mogelijk begrijpelijk wordt voor iedereen en dat het betaalsysteem transparant wordt ingericht. Verder moeten mensen, die niet op tijd betalen, per post op de plicht tot tolbetaling worden geattendeerd. Deze (herinnerings)brief hoort kosteloos te zijn. Tot slot verzoek ik u om lering te trekken uit alle klachten en signalen, ten behoeve van de toekomstige inrichting van het tolsysteem op de ViA 15. Hieronder geef ik u een nadere toelichting op mijn verzoek. Voor de aanleiding ervan, verwijs ik naar de bijlage.

Het tolsysteem is niet toegankelijk voor minder digitaal vaardigen

Allereerst ontvangen wij klachten van burgers die niet weten hoe zij de tol moeten betalen, omdat zij het digitale systeem niet begrijpen. Zij komen hierdoor niet aan (tijdige) betaling toe.

Het tolsysteem e-TOL is met instemming van het parlement tot stand gekomen. Hierbij is uitgegaan van voldoende doenvermogen van de burger om de informatie over e-TOL tijdens de rit tot zich te nemen en de tol na de rit actief en digitaal te betalen. Door dit digitale systeem zouden burgers het gemak ervaren van doorstroom van het verkeer (*'free flow'*), in plaats van een klassieke tolweg waar een tolpoort tot opstoppingen kan leiden.

Digitalisering kan voordelen hebben, maar de overheid dient terughoudend te zijn met het uitsluitend digitaal aanbieden van haar diensten. Zij moet namelijk toegankelijk zijn voor iedereen, niet alleen voor degenen die digitaal hun weg weten te vinden. Dit vraagt om een overheid, die zich in burgers verdiept, een realistisch beeld heeft van wat zij wel en niet kunnen, en doet wat nodig is.

Uit de praktijk van de Nationale ombudsman blijkt dat lang niet alle burgers digitaal vaardig zijn. Dit beeld wordt bevestigd door onderzoek in opdracht

Pagina 1

Datum

23 juni 2026

Onderwerp

e-TOL

Ons nummer

2026/072

Nationale ombudsman

Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

T 070 356 35 63
post@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl

van de overheid.¹ Hieruit blijkt dat 25% van de mensen, zo'n 3,8 miljoen burgers, niet over de vaardigheid beschikt om van digitale overheidsdienstverlening gebruik te maken. Daarom heeft de Nationale ombudsman er steeds voor gepleit dat er altijd een papieren alternatief moet blijven. Dit uitgangspunt is - na veel discussie in het parlement - ook vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).²

Als de overheid ervoor kiest om deze papieren weg toch af te sluiten, moet dat in een door het parlement aangenomen wet worden vastgelegd, waarin van de Awb wordt afgeweken. Dat is bij de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 (Wet TTH) niet het geval. Bovendien heeft de overheid de plicht om ervoor te zorgen dat burgers die er niet uitkomen ondersteuning krijgen, bijvoorbeeld telefonisch of in persoon.³ Deze visie wordt ook gedeeld door het huidige kabinet, dat vindt dat overheidsdiensten toegankelijk en begrijpelijk dienen te zijn voor iedereen, waarbij moet worden gezorgd voor voldoende telefonische en fysieke loketten.⁴

E-TOL is een goed voorbeeld van hoe gehele digitalisering door de overheid negatief kan uitwerken voor burgers. Niet iedereen kan namelijk met dit digitale systeem overweg. Ook hebben niet alle burgers toegang tot internetbankieren en mogen daartoe niet worden gedwongen.⁵ Door de huidige werking van e-TOL lopen mensen onterecht het risico op boetes en hoge kosten, waardoor zij in de problemen kunnen komen. Daarom moet ook hier een papieren alternatief beschikbaar zijn. Gebeurt dat niet, dan sluit de overheid mensen uit en is zij onvoldoende toegankelijk. Ik verzoek u om ervoor te zorgen dat het digitale tolsysteem toegankelijk wordt voor alle burgers, zodat niemand wordt uitgesloten.

Daarbij geef ik u mee dat de stelling dat bij het gebruik van de toltunnel sprake is van vrijwilligheid, omdat weggebruikers de vrijheid hebben om voor een andere route te kiezen (bijvoorbeeld de Beneluxtunnel), hier niet opgaat. Als iemand een publieke voorziening niet kan gebruiken omdat het systeem alleen digitaal werkt, is dat geen keuzevrijheid maar uitsluiting. Overigens is het maar de vraag of het voor burgers op dit moment voldoende duidelijk is dat zij een tolweg oprijden waarvoor digitaal moet worden betaald. Bovendien kan sprake zijn van oponthoud of wegafsluitingen, bijvoorbeeld vanwege een verkeersongval op de andere route, waardoor men verplicht wordt de toltunnel alsnog te gebruiken.

De informatievoorziening op de tolweg is niet begrijpelijk

Daarnaast zien we veel klachten en signalen over de informatievoorziening op en rondom de A24. Burgers beseffen niet of vaag dat zij op een tolweg rijden en/of dat zij vooraf of binnen 72 uur achteraf zélf (online) moeten betalen. Deze onduidelijke informatievoorziening is aan de orde geweest in onder meer de tv-programma's KASSA van 22 november 2025 en EenVandaag van 6 december 2025.

¹ R. Hoevenagel en J. Joossen, *Wie bereikt de (Rijks)overheid niet (update)?*, Leids Onderzoekskolлекief (LOK): april 2025, p. 33.

² Artikel 2:7, tweede lid, Awb, zie de memorie van toelichting bij dit artikel: TK 2018-2019, 35 261, nr. 3, p. 6-9.

³ Zie artikel 2:1, eerste lid, Awb.

⁴ Regeerakkoord 2026-2030, 'Aan de slag' van 30 januari 2026, p. 58.

⁵ Zie ook onze ombudsvisie op digitalisering overheid uit 2017, [A4 4 uitgangspunten digitalisering overheid + toelichting.pdf_0.pdf](#).

Dit probleem kwam ook naar voren in de invoeringstoets Tijdelijke Tolheffing (TTH) van 19 februari 2026, die uw ministerie vorig jaar zelf liet uitvoeren naar dit nieuwe systeem.⁶ Hier wordt beschreven dat van de gebruikers die niet betalen, één op de drie aangeeft dat hij niet op de hoogte was van de verplichte tolheffing en dat de bebording hierover onvoldoende duidelijk is. Inmiddels heeft uw ministerie mij aangegeven dat het aantal betalingsherinneringen door de invoering van de € 9 administratiekosten in december 2025 sterk is afgenomen, maar het gaat nog steeds om zo'n 20.000 ritten per week, die niet direct worden betaald.

De overheid dient aan burgers goede informatie te verstrekken. Dit houdt in dat zij burgers proactief de informatie verstrekt die ze nodig hebben. Deze informatie moet kloppen, volledig, duidelijk en voldoende specifiek zijn. Daarbij moeten burgers de informatie tot zich kunnen nemen en kunnen begrijpen. Daarnaast dient de overheid vooraf alle informatie te verzamelen om juist te kunnen handelen. Zo vormt zij een zo compleet mogelijk beeld van de situatie en de gevolgen van dit handelen voor betrokken burgers. Op dit moment wordt bij de digitale tolheffing nog niet voldaan aan goede informatieverstrekking. Veel burgers vinden de kleur, tekst en plek van de bebording onduidelijk en begrijpen het niet. Dit brengt mij tot de vraag of het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zich voorafgaand aan de opening van de toltunnel in 2024 voldoende heeft voorbereid op informatievoorziening die goed werkt. Door bijvoorbeeld naar 'free flow'-tolsystemen in andere landen te kijken.

In uw brief aan de Tweede Kamer van 25 maart 2026 heeft u laten weten dat momenteel een onderzoek wordt uitgevoerd naar mogelijke optimalisaties aan de verkeersborden over tol die langs en in de omgeving van de A24 zijn geplaatst.⁷ Ook in de brief aan de Kamer van 19 januari 2026 van uw voorganger werd dit al genoemd.⁸ Ik verzoek u om vaart te maken met dit onderzoek en de informatie met spoed op orde te brengen, zodat burgers weten waar zij aan toe zijn.

Ik heb inmiddels begrepen dat uw ministerie op dit moment ook onderzoek in andere landen doet. Dat stemt positief.

Het online betaalsysteem is niet transparant

Verder ontvangen wij klachten en signalen van burgers over het anonieme, digitale betaalsysteem. Zij vinden dit systeem onduidelijk en verwarrend, omdat niet wordt aangegeven voor wélke rit wordt betaald. Het gaat hier overigens ook om burgers, die wél digitaal vaardig zijn.

De overheid dient open, duidelijk en voorspelbaar te zijn over wat ze doet en waarom. Dit houdt onder meer in dat haar handelingen controleerbaar en begrijpelijk zijn. Dit is bij het huidige betaalsysteem (nog) niet het geval. Ik wijs u op een recent onderzoek van de Nationale ombudsman, waaruit blijkt dat het systeem niet transparant is voor burgers.⁹ Het is op zo'n manier ingericht dat het voor hen niet duidelijk en controleerbaar is welke ritten op hun kenteken zijn geregistreerd en welke zij moeten betalen. Ook uit de betaalbevestiging valt dit niet op te maken.

⁶ Invoeringstoets Tijdelijke Tolheffing (TTH) A24 Blankenburgverbinding van 19 februari 2026, projectnr: IW128, kenmerk: 31207335.

⁷ TK 2025-2026, 36 800 A, nr. 41.

⁸ TK 2025-2026, 36 800 A, nr. 14.

⁹ Zie ons rapport 'e-Tol: een digitaal systeem dat zijn tol eist' (2026/071).

Verder koppelt het systeem een betaling soms aan een andere rit dan die iemand wilde en dacht te betalen, met alle gevolgen van dien. En als een burger informatie wil opvragen over ritten die al zijn betaald, kan de RDW deze veelal niet leveren en tast de burger compleet in het duister.

Uit uw brief van 25 maart 2026 maak ik op dat dit een knelpunt betreft van privacy versus klantvriendelijkheid. Uw voornemen is om samen met de betrokken uitvoeringsorganisaties te gaan onderzoeken hoe zij de gebruiker nog beter van dienst kunnen zijn. Deze uitkomsten worden afgewogen tegen het belang van anoniem passeren en privacy. Op basis daarvan neemt u een besluit om de wet- en regelgeving aan te passen.

Met instemming heb ik kennisgenomen van uw voornemen tot onderzoek. Wel verzoek ik u om dit met spoed te gaan uitvoeren en bij uw uiteindelijke beslissing de voorwaarden voor transparantie in acht te nemen.

De administratiekosten van de betalingsherinnering zijn onevenredig

Tot slot ontvangen we veel klachten over de € 9 administratiekosten, die bij de papieren betalingsherinnering in rekening worden gebracht. Sommigen ontvangen zelfs twee herinneringen op één dag, ieder met € 9 aan administratiekosten, omdat zij heen en terug over het traject zijn gereden. Burgers zijn boos en teleurgesteld, omdat dit als een straf voelt voor het niet digitaal vaardig zijn, het niet beschikken over creditcard of iDEAL, het begaan van een overtreding waarvan zij niets wisten of het per ongeluk maken van een fout in het onduidelijke betaalsysteem.

Het in rekening brengen van een vergoeding voor het versturen van een betalingsherinnering is in principe te volgen, omdat het de overheid nu eenmaal geld kost om een aanmaning te sturen als een burger in eerste instantie niet heeft betaald.¹⁰ Echter, burgers moeten wel kunnen begrijpen dat zij ergens voor moeten betalen en het betaalsysteem moet voor hen wel toegankelijk zijn. De stelling dat niet digitaal vaardige mensen voor hulp telefonisch en schriftelijk contact kunnen opnemen met de RDW of gebruik kunnen maken van een Informatiepunt Digitale Overheid, gaat hierbij niet op. Bij de betalingsherinnering die zij per post ontvangen, wordt namelijk direct al € 9 aan administratiekosten in rekening gebracht. Kosten, die aan burgers die wel direct digitaal betalen niet worden doorberekend.

Doorberekening van administratiekosten voor een papieren betalingsherinnering aan een e-TOL rit acht ik niet behoorlijk, omdat deze kosten onevenredig zijn. Ten eerste, omdat burgers op dit moment onvoldoende op de hoogte zijn van de (actieve) verplichting om tol te betalen. Hierdoor dient een betalingsherinnering niet het doel waarvoor deze is ingesteld, namelijk het herinneren aan een al bekende betaling. Ten tweede weten we, ook als wél bekend is dat deze verplichting bestaat, dat veel burgers niet in staat zijn digitaal te betalen en er - in weerwil van de wet - geen gratis papieren alternatief is. Ook daarom acht ik het doorberekenen van administratiekosten niet juist. Niet digitaal vaardigen hebben recht op een papieren alternatief, zonder direct extra kosten te moeten betalen. Overigens vind ik de hoogte van het bedrag van € 9 sowieso niet in verhouding staan tot de € 1,57 die in eerste instantie voor de

¹⁰ De overheid kan een vergoeding in rekening brengen voor het versturen van een aanmaning (herinnering) tot betaling. Zie artikel 4:113 Awb.

rit moet worden betaald. Met dit alles legt de overheid onterecht, onevenredige administratieve lasten bij burgers neer.

Pagina 5

Een systeem moet zo worden ingericht dat burgers niet worden afgerekend op onduidelijkheid en/of beperkte vaardigheden. Ik verzoek u daarom de betalingsherinnering weer kosteloos te maken. De wet geeft deze mogelijkheid, omdat de administratiekosten in rekening *kunnen* worden gebracht. De wet laat dus ruimte om dit niet te doen.

Ons nummer
2026/072

Een vergelijking met een per post verstuurd verkeersboete, waarin ook direct administratiekosten worden verrekend, valt hier overigens niet te maken. Bij een verkeersboete is immers al sprake van een overtreding, waarvan een burger redelijkerwijs op de hoogte had moeten zijn. De kosten om een verkeersboete per post te versturen, kunnen hen dan ook in redelijkheid worden doorberekend. Bij e-TOL is dit anders, omdat veel burgers in wezen voor het eerst worden geïnformeerd over de kosten van de tolrit.

Proactieve overheid en maatschappelijk verantwoord handhaven

De RDW stelt bij te dragen aan het voorkomen van schrijnende gevallen door aandacht te hebben voor de 'menselijke maat'. Met burgers die herhaaldelijk niet tijdig tol betalen, waardoor de boetes flink oplopen, wordt contact gezocht in het kader van het programma Maatschappelijk Verantwoord Handhaven. Zij ontvangen van de RDW een 'Neem contact op'-brief (NCO-brief), waarin wordt aangegeven dat zij contact kunnen opnemen met de RDW voor hulp. Na het versturen van een NCO-brief worden alle openstaande overtredingen tijdelijk stilgelegd in de fase waarin deze zich op dat moment bevinden.

Ik vind het een goed voorbeeld van een proactieve aanpak van de overheid om burgers actief te benaderen om te voorkomen dat zij verder in de schulden raken. Wel beveel ik hier aan om dit vooral telefonisch te doen, mocht dat mogelijk zijn.¹¹ Vraag is namelijk of een burger, die op eerdere schriftelijke herinneringen en boetes niet heeft gereageerd, wel contact gaat opnemen wanneer hij een NCO-brief ontvangt.

Tot slot

Deze brief zal ook worden verstuurd aan de RDW en aan de vaste commissie Infrastructuur en Waterstaat van de Tweede Kamer. Ook zal de brief op onze website worden geplaatst.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

¹¹ Zie ook ons rapport 'Invorderen vanuit het burgerperspectief', een onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid van 9 februari 2019 (2019/005).

Bijlage - Aanleiding

Pagina 6

Ons nummer
2026/072

Op 7 december 2024 is de A24/Blankenburgverbinding geopend. Voor het gebruik van deze snelweg moet tol worden betaald. Deze bedraagt op dit moment € 1,57 per rit voor een personenauto en € 9,49 voor vrachtverkeer. Het tolsysteem is volledig digitaal (de zogenoemde e-TOL). Er zijn geen tolpoortjes. Verkeer wordt geregistreerd via automatische kentekenplaatherkenning.

Dit tolsysteem is vastgelegd in de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 (Wet TTH). In deze wet is bepaald dat de inrichting van het digitale tolsysteem wordt uitgewerkt in het Uitvoerings- en handhavingplan tijdelijke tolheffing, waarin is vastgelegd dat de houder van het voertuig de tol zélf digitaal dient te betalen met een creditcard of iDEAL. Deze betaling kan vanaf zeven dagen vooraf tot 72 uur na het passeren van de tolweg plaatsvinden via www.e-tol.nl. Ook kunnen mensen een abonnement afsluiten.

De ritten worden de eerste 72 uur niet gekoppeld aan persoonsgegevens om de privacy van burgers te waarborgen. Bij niet-betaling binnen die periode is een burger in overtreding en geeft de RDW de persoonsgegevens, behorend bij het kenteken, vrij aan het CJIB. Deze neemt het betalingstraject over en stuurt een schriftelijke betalingsherinnering.

Het eerste jaar was deze betalingsherinnering gratis, zodat burgers konden wennen aan het systeem.¹² Sinds 7 december 2025 wordt bij deze herinnering € 9 aan administratiekosten in rekening gebracht. Deze bevoegdheid hiertoe en de hoogte van het bedrag zijn wettelijk vastgelegd.¹³ Wanneer de herinnering niet op tijd wordt betaald, legt het CJIB een boete op van € 35, boven op het openstaande tolbedrag.

Tolheffing via dit zogenoemde *'free flow'*-tolsysteem, waarbij uitsluitend digitaal kan worden betaald, is nieuw in Nederland. In het uitvoeringsplan wordt daarom gesteld dat de introductie van tolheffing op de A24 Blankenburgverbinding, en in de toekomst ook de ViA15 (2031), zorgvuldige communicatie richting weggebruikers vergt. Vervolgens wordt in het uitvoeringsplan beschreven hoe deze communicatie dient plaats te vinden. Onder meer via borden langs de weg, via de publiekswaarschuwing www.e-tol.nl en via (regionale) informatiecampagnes op websites en in diverse media. De informatieborden moeten in elk geval staan op voldoende afstand van de laatste afslag voorafgaand aan de tolweg, zodat weggebruikers er nog voor kunnen kiezen de tolweg niet te gebruiken. Daarnaast dienen de weggebruikers met deze informatieborden te worden geïnformeerd over het te betalen toltarief, de wijze waarop de betaling kan plaatsvinden, binnen welke termijn betaald moet worden en over de aanwezigheid van de technische hulpmiddelen die het voertuig registreren, aldus het uitvoeringsplan.

¹² Artikel 8, vierde lid, Wet TTH.

¹³ Artikel 4:113 Awb.