nationale ombudsman

Rapport

e-TOL: een digitaal systeem dat zijn tol eist

Het oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Dienst Wegverkeer gegrond.

Datum 23 juni 2026
Publicatienummer 2026/071

De achtergrond

Op 7 december 2024 werd de A24/Blankenburgverbinding geopend. Voor het gebruik van deze snelweg moet elektronisch tol (e-TOL) worden betaald. Er zijn geen tolpoortjes. De Dienst Wegverkeer (hierna: de RDW) heft de tol en het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: het CJIB) doet de incasso van betalingsherinneringen en boetes onder het tolmerk e-TOL. Weggebruikers kunnen de e-TOL online betalen. Dit kan op twee manieren. Via automatisch betalen door aanmelding bij een dienstaanbieder of door online te betalen via de e-TOL-website met iDEAL/Wero of creditcard. Online betalen kan maximaal zeven dagen vooraf en drie dagen (72 uur) achteraf. Ten tijde van de klacht bedroeg de e-TOL € 1,51. Vanaf 7 december 2025 betaalt een gebruiker € 9 administratiekosten voor een betalingsherinnering. Als de kentekenhouder van mening is dat de betalingsherinnering onterecht is, kan binnen veertien dagen na dagtekening van de herinnering een correctieverzoek worden ingediend. Indien de betalingsherinnering niet binnen de gestelde termijn wordt betaald, kan de RDW een boete opleggen.

De klacht

De heer Vos[1] is ontevreden over de heffing door de Dienst Wegverkeer van e-TOL op de A24 (Blankenburgverbinding). Volgens hem stelt de RDW onterecht dat hij tweemaal gebruik maakte van de Blankenburgverbinding, maar kan de RDW geen bewijsmateriaal overleggen van de tweede rit. De heer Vos voelt zich niet serieus genomen en niet geloofd door de RDW.

Dit is er gebeurd

De heer Vos reed op 29 april 2025 met zijn auto op de A24, over de nieuwe Blankenburgverbinding. De heer Vos betaalde diezelfde dag online de verschuldigde € 1,51 tol via de e-TOL-website. Echter, op 8 mei 2025 ontving de heer Vos een betalingsherinnering voor deze rit. Na telefonisch overleg met e-TOL betaalde de heer Vos nogmaals € 1,51 om extra kosten en extra communicatie hierover te voorkomen. Aan de telefoon werd hem verteld dat het te veel betaalde bedrag automatisch zou worden terugbetaald. Toen dit niet gebeurde, diende de heer Vos hierover een klacht in bij de RDW. Hij wilde niet twee keer voor dezelfde rit betalen.

Klachtbehandeling door de RDW
De RDW onderzocht de klacht en startte een onderzoek bij het CJIB om te achterhalen aan welke rit de betaling van 29 april 2025 was gekoppeld. Hieruit bleek dat de betaling (door een fout) niet gekoppeld was aan de rit die de heer Vos op 29 april 2025 maakte, maar aan een tweede rit die hij zou hebben gemaakt op 2 mei 2025. Daarom ontving de heer Vos voor de rit op 29 april 2025 een betalingsherinnering, aldus de RDW. De tweede betaling die de heer Vos na telefonisch overleg met e-TOL deed, werd gekoppeld aan de rit van 29 april 2025 en daarom had hij daarvoor geen automatische terugbetaling ontvangen. De RDW bood excuses aan voor de verwarring die dit had veroorzaakt en verklaarde de klacht daarom gegrond.

De heer Vos bleef echter bij zijn standpunt dat hij alleen op 29 april 2025 gebruik maakte van de Blankenburgverbinding en niet ook op 2 mei 2025 en dus maar één keer de tol van € 1,51 verschuldigd was. Naar aanleiding van de reactie op de klacht nam de heer Vos via e-mail contact op met de frontoffice van de RDW. Hij vroeg in dit contact om foto's of ander bewijsmateriaal van de rit op 2 mei 2025. De unitmanager van de frontoffice liet de heer Vos weten dat hij geen recht had op terugbetaling, omdat hij twee ritten maakte. De unitmanager ging verder niet in op het verzoek van de heer Vos om bewijsmateriaal en gaf aan dat de RDW verder niks voor hem kon betekenen. De heer Vos was niet tevreden met de reactie op zijn klacht en hij nam daarom contact op met de Nationale ombudsman.

[1] Fictieve naam.

Interventie door de ombudsman
De ombudsman vroeg de RDW om nogmaals naar de klacht van de heer Vos en de reactie op de klacht te kijken. De heer Vos bleef immers bij zijn standpunt dat hij alleen op 29 april 2025 en niet ook op 2 mei 2025 gebruik maakte van de tolweg.

De RDW liet hierop aan de ombudsman weten dat bij de behandeling van de klacht van de heer Vos fouten zijn gemaakt, het onderzoek niet zorgvuldig genoeg is uitgevoerd en de communicatie richting de heer Vos onvoldoende duidelijk was. De RDW benadrukt dat zij de gemaakte fouten in de klachtafhandeling betreuren. Volgens de RDW was daardoor onjuiste informatie aan de heer Vos verstrekt en werd zijn klacht op grond van die onjuiste informatie ten onrechte als gegrond beoordeeld. De RDW gaf aan dat de gegevens van het CJIB onjuist waren geïnterpreteerd, waardoor werd gedacht dat er een tweede rit op 2 mei 2025 had plaatsgevonden. Dit bleek onjuist. Uit onderzoek van de systeem-gegevens van kentekenpassages op de A24 blijkt volgens de RDW namelijk dat de heer Vos naast op 29 april niet op 2 mei, maar ook op 28 april 2025 over de tolweg is gereden. Vanwege deze onjuistheid bood de RDW uit coulance een vergoeding van € 1,51 aan de heer Vos aan. De RDW liet weten dat zij geen aanvullend bewijsmateriaal van de ritten kan leveren, omdat foto’s van de passage uitsluitend aan de RDW worden verstrekt wanneer een passage niet is betaald.
De ombudsman besprak deze reactie met de heer Vos. Hij liet weten dat hij ook met deze reactie van de RDW niet tevreden is. De heer Vos gaf aan dat hij het onbegrijpelijk en onprofessioneel vindt dat de RDW blijft stellen dat hij twee tolritten maakte, terwijl de RDW hiervan geen bewijs kan overleggen omdat de foto's zijn verwijderd. De hele kwestie kost alle partijen veel tijd, energie en geld terwijl het enige wat hij vraagt het bewijs is van de tweede rit.

Onderzoek naar de klacht door Nationale ombudsman

Omdat de reactie van de RDW ook bij de ombudsman vragen opriep, stelde hij onderzoek in. De ombudsman stelde de RDW vragen over de inrichting van het heffingssysteem van e-TOL en de informatievoorziening naar de heer Vos hierover.

Reactie van de RDW op de vragen
In reactie op de vragen van de ombudsman liet de RDW weten dat het standpunt blijft dat de klacht van de heer Vos ongegrond is, omdat uit het e-TOL systeem blijkt dat er sprake is geweest van twee afzonderlijke passages, waarvoor terecht tol is geheven. Namelijk op 28 en op 29 april 2025.

De RDW lichtte toe dat het e-TOL heffingssysteem werkt op basis van kentekenherkenning. Zodra een voertuig de A24 passeert, wordt het voertuig geregistreerd door camera's langs de weg. Bij een passage controleert de RDW na 72 uur bij het CJIB of voor het voertuig de verschuldigde tol is betaald. Als de tol niet tijdig is betaald, wordt dit aangemerkt als een overtreding en worden de foto's van de passage opgevraagd bij de leverancier van het wegkantsysteem. Vervolgens ontvangt de kentekenhouder een betalingsherinnering. De RDW gaf verder aan dat bij iedere betalingsherinnering de bijbehorende passagegegevens (waaronder foto's) mogen worden bewaard en gebruikt ten behoeve van inning en handhaving. Volgens de RDW kon de heer Vos de foto's behorende bij de betalingsherinnering voor de rit van 29 april 2025 ook inzien.
De kern van de klacht van de heer Vos is echter niet de tolrit van 29 april 2025, maar een eerdere tolrit van 28 april 2025 en dat de RDW voor deze rit geen bewijsmateriaal kan overleggen. Omdat betalingen in het systeem altijd worden gekoppeld aan de oudste niet-betaalde tolrit van het desbetreffende kenteken, was de eerste betaling van de heer Vos gekoppeld aan de rit van 28 april 2025. Doordat het tolbedrag voor deze tolrit binnen de gestelde termijn werd betaald, zijn de bijbehorende passagegegevens (foto's) volgens de wettelijke verplichting binnen zeven werkdagen na betaling verwijderd.[2] Volgens de RDW zijn de bewaartermijnen voor passagegegevens wettelijk vastgelegd ter bescherming van de privacy van burgers.

[2] Artikel 10, vierde lid, onder b, onder 1, van de Wet Tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 (Wet TTH).

Het systeem is zo ingericht dat een passage over de A24 in beginsel anoniem kan plaatsvinden, als de tol binnen de betaaltermijn wordt voldaan.
De RDW liet de Nationale ombudsman verder weten dat zij de interne werkwijze heeft aangescherpt. Complexe gevallen of twijfelgevallen worden nu wekelijks besproken in een klachtenteam, waarbij medewerkers met specifieke expertise aansluiten. Dit om interpretatiefouten te voorkomen en de kwaliteit te verbeteren. Sinds de invoering van dit overleg worden casussen vaker ter bespreking voorgelegd. Het correct interpreteren van gegevens van ketenpartners, zoals het CJIB, is essentieel voor een juiste en zorgvuldige klachtbehandeling. Bij complexe klachten is het van belang om tijdig intern te overleggen om onjuiste aannames en conclusies te voorkomen, aldus de RDW.
De RDW gaf verder aan dat duidelijke en transparante communicatie richting burgers over de beperking om bewijsstukken aan te leveren als gevolg van wettelijke termijnen, cruciaal is. Tot slot signaleert de RDW dat de wettelijk vastgestelde korte bewaartermijn voor passagegegevens weliswaar een belangrijk doel dient vanuit het oogpunt van privacybescherming van de burger, maar in de uitvoeringspraktijk ook tot beperkingen kan leiden. Het directoraat-generaal Mobiliteit van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onderzoekt daarom, met medewerking van de RDW, de mogelijkheid om deze bewaartermijn, ook wel schoningstermijn genoemd, te verruimen.

Reactie van de heer Vos op de informatie van de RDW
De heer Vos reageerde als volgt op de informatie van de RDW. De heer Vos blijft bij zijn standpunt dat hij op 28 april 2025 geen gebruik maakte van de Blankenburgverbinding. Verder blijft de heer Vos het onbegrijpelijk en onprofessioneel vinden dat de RDW stelt dat uit het e-TOL systeem blijkt dat hij ook op 28 april 2025 gebruik maakte van de Blankenburgverbinding, maar dat de RDW hier geen bewijs van kan overleggen.

Informatie vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Bij brief van 25 maart 2026 liet de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) aan de Tweede Kamer weten dat hij een invoeringstoets had laten uitvoeren om eventuele knelpunten en onbedoelde effecten tijdig in beeld te krijgen.[3] In dit rapport wordt het knelpunt gesignaleerd dat de focus op de bescherming van privacy van weggebruikers wringt met de klantvriendelijkheid van de uitvoering. Concreet gaat het erom dat de uitvoerende partijen slechts beperkt gegevens mogen verwerken, zolang een gebruiker niet te laat is met tol betalen (zodat gebruikers anoniem kunnen passeren). Ook gaat het erom dat de uitvoerende partijen de bewaartermijnen van gegevens erg kort vinden. Ze beschikken na afloop van de bewaartermijnen niet meer over informatie en betaalgegevens van eerdere passages. Daardoor kunnen zij vragen daarover van weggebruikers niet beantwoorden en missen ze belangrijke informatie voor klacht- en bezwaarprocedures. Deze beperkingen raken met name gebruikers die een online betaling via www.e-tol.nl doen en die niet op de juiste wijze of binnen het juiste tijdvenster betalen.[4]

De minister gaf in zijn brief aan dat het knelpunt van privacy versus klantvriendelijkheid van de uitvoering serieus wordt genomen door het ministerie van IenW. Het ministerie gaat samen met de betrokken uitvoeringsorganisaties onderzoeken met welke aanpassingen de uitvoeringsorganisaties de gebruiker nog beter van dienst kunnen zijn. Vervolgens wordt afgewogen hoe zich dat verhoudt tot het belang van anoniem passeren en privacy. Op basis daarvan kan besloten worden de wet- en regelgeving aan te passen.

De ombudsman heeft een verslag van bevindingen opgesteld. De RDW en meneer Vos hebben hierop gereageerd. De reacties zijn verwerkt in het rapport.

[3] Brief minister van IenW van 25 maart 2026, kenmerk: IenW/BSK-2026/45054.
[4] Invoeringstoets Tijdelijke Tolheffing TTH A24 Blankenburgverbinding van 19 februari 2026, IW128, 31207335. Dit is een toets opdracht van het Ministerie van IenW, uitgevoerd door onderzoeksbureau MuConsult. Het onderzoek heeft betrekking op de periode 7 december 2024 tot 1 oktober 2025.

Het oordeel van de Nationale ombudsman

Toetsingskader

De ombudsman toetst de gedragingen van de RDW aan het vereiste van transparantie. Het vereiste van transparantie houdt in dat de overheid open, duidelijk en voorspelbaar is over wat ze doet en waarom. De overheid zorgt ervoor dat haar handelingen controleerbaar en begrijpelijk zijn voor de burger. Dat vereist een open houding. Ze moet inzicht bieden in waarom ze handelt en hoe ze tot beslissingen komt.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de RDW tegenover de heer Vos in strijd met het vereiste van transparantie handelde. De heer Vos betaalde op 29 april 2025 e-TOL met de intentie om zijn rit van 29 april 2025 te betalen. Hij was in de veronderstelling dat dit zijn enige betalingsverplichting was en dat zijn betaling aan deze rit zou worden gekoppeld. Uit het onderzoek van de ombudsman blijkt dat zijn betaling in werkelijkheid, zonder zijn medeweten, gekoppeld werd aan een rit van 28 april 2025 en dat de wettelijke bewaartermijn van de passagegegevens vanaf dat moment begon te lopen. Toen de heer Vos vervolgens op 8 mei 2025 een betalingsherinnering ontving voor de rit van 29 april 2025 en contact opnam met e-TOL, vertelde de RDW hem niet dat zijn betaling was gekoppeld aan een eerdere rit die hij op 28 april 2025 gemaakt zou hebben. Bovendien werd de heer Vos, zoals de RDW al erkende, in de klachtbehandeling die volgde foutief geïnformeerd over de koppeling van zijn betaling, namelijk aan een rit op 2 mei 2025. Pas naar aanleiding van de interventie van de ombudsman gaf de RDW inzicht in welke ritten geregistreerd waren voor het kenteken van de heer Vos en aan welke rit zijn eerste betaling gekoppeld was, namelijk aan een rit op 28 april 2025. Een rit die de heer Vos stelt niet te hebben gemaakt en waarvan de RDW geen bewijs kan leveren. De foto's zijn immers volgens de wettelijke bewaartermijn van maximaal zeven werkdagen na betaling vernietigd. Hierdoor is de heffing voor deze rit niet controleerbaar voor de heer Vos.

Op de website van de RDW staat dat de divisie Tolheffing werkt aan betrouwbare en gebruiksvriendelijke heffingssystemen.[5] De Nationale ombudsman vindt dat de RDW hier met de inrichting van het systeem van e-TOL heffing niet in is geslaagd en in strijd met het vereiste van transparantie handelt, nu uit zijn onderzoek blijkt dat de online betaling van e-TOL onvoldoende duidelijk, controleerbaar en begrijpelijk is en de RDW onvoldoende inzicht biedt aan burgers over de totstandkoming van beslissingen over de heffing van e-TOL. Uit het onderzoek van de ombudsman blijkt namelijk dat het systeem van e-TOL op zo'n manier is ingericht dat het voor een burger die een online betaling via de website van e-TOL doet, niet duidelijk en controleerbaar is welke ritten voor zijn kenteken zijn geregistreerd en dus e-TOL verschuldigd is. In de e-mail met de betalingsbevestiging staat hier ook geen informatie over. Kortom, de burger tast in het duister en het systeem koppelt een betaling soms aan een andere rit dan de rit die iemand wilde en dacht te betalen.

De conclusie

De Nationale ombudsman vindt de klacht van de heer Vos gegrond. De RDW handelde in strijd met het vereiste van transparantie tegenover de heer Vos en wat betreft de inrichting van het e-TOL heffingssysteem.

[5] Tolheffing | RDW

De instemming

De Nationale ombudsman vindt een duidelijk en controleerbaar e-TOL heffingssysteem voor de burger belangrijk. Daarom vindt hij het positief dat de RDW in reactie op zijn vragen signaleerde dat de wettelijk vastgestelde korte bewaartermijn voor passagegegevens een belangrijk doel dient vanuit het oogpunt van privacy, maar in de uitvoeringspraktijk ook tot beperkingen kan leiden en dat daarom de mogelijkheid wordt onderzocht om deze bewaartermijn te verruimen. Dit knelpunt wordt nog eens bevestigd in de invoeringstoets.
De ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van het voornemen van het ministerie van IenW om op grond van de uitkomsten van deze toets samen met de betrokken uitvoeringsorganisaties te gaan onderzoeken met welke aanpassingen de uitvoeringsorganisaties de gebruiker beter van dienst kunnen zijn. Hij ziet de resultaten van dit onderzoek met veel interesse tegemoet.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen