

Hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie

Wijzigingen ten behoeve van de Centrale Database Taxivervoer (CDT)

Het hoofdlijnenverslag is een samenvatting van de ingediende reacties. De reacties zijn gesorteerd op (hoofd)thema's. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat reageert onder elk subthema inhoudelijk op de opmerkingen van alle indieners. Het vervolgproces staat onderaan het document vermeld.

Algemene informatie over de internetconsultatie

In het kort

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een wijziging voor van het 'Besluit Personenvervoer' en het 'Arbeidstijdenbesluit vervoer'. Daarnaast heeft het ministerie een concept regeling 'Centrale Database Taxivervoer' opgesteld. In de huidige regelgeving wordt het toezicht op onder andere arbeids- en rusttijden geregeld. Dit is echter moeilijk te handhaven.

De huidige manier van gegevensverzameling via een boordcomputer taxi (BCT) blijkt voor zowel de taxiondernemers als de inspectie niet efficiënt en effectief. Daarom wordt ingezet op een nieuwe systematiek die uitgaat van aanlevering van gegevens aan een centraal punt, de Centrale Database Taxivervoer (CDT).

Voor wie is deze AMvB belangrijk?

- Taxichauffeurs;
- KNV;
- Taxi-ondernemers;
- Boordcomputerfabrikanten;
- ILT;
- RDW;
- Sociaal Fonds Mobiliteit;
- Nederlands Meetinstituut;
- Politie;
- Koninklijke Marechaussee;
- Autoriteit Persoonsgegevens;
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- Belastingdienst.

Wat is het doel van deze AMvB?

Het doel van de wijziging is te komen tot een effectieve methode van handhaving en toezicht. Uit onderzoek is gebleken dat een methode met digitale vormvrije centrale dataverzameling van realtime gegevens de meest effectieve optie is. In plaats van het opslaan van data in een opzichzelfstaand apparaat in de auto, wordt het leveren van gegevens over onder andere rij- en rusttijden aan de ILT verplicht. De manier waarop dit gebeurt is vormvrij. Daarvoor zijn deze wijzigingen in de regelgeving nodig.

Reacties op hoofdlijnen

Indieners

Van 13 augustus tot en met 13 oktober 2024 kon worden gereageerd op deze AMvB en de toelichting. Er zijn in totaal vier reacties door bedrijfsleven en branche ingediend, hiervan zijn er drie openbaar.

Algemeen beeld van de reacties

Uit de reacties op de internetconsultatie blijkt dat indieners op bepaalde punten nog aanvullende vragen hebben. Niet zozeer over het technische functioneren van de CDT, maar meer over zaken die daar aan verbonden zijn. Ondanks deze aanvullende vragen is het sentiment van de reacties over het nieuwe registratiesysteem overwegend positief. Hieronder worden de belangrijkste aandachtspunten uit de consultatie aangestipt met daarbij een inhoudelijke reactie van het ministerie.

Verschillende indieners hebben in hun bijdrage ook voorstellen tot verbreding of aanpassing van de doelstelling- en het werkgebied van de voorgestelde wetgeving gedaan. Daar wordt niet expliciet op ingegaan. Naast de hoofdvragen is er ook een groot aantal verduidelijkende vragen gesteld. Ook zijn er voorstellen gedaan voor tekstuele aanpassingen. Deze zijn zoveel mogelijk meegenomen in de definitieve versies van de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) en de Ministeriële Regeling.

Reacties per thema

Validatie

Er is aandacht gevraagd voor validatie of goedkeuren van voertuigen. Het voorgestelde proces, waarbij voertuigen alleen kunnen worden gevalideerd met behulp van een fysieke kentekenkaart, leidt volgens deze indiener tot aanzienlijke kostenverhogingen voor ondernemers. Voor grotere, landelijke ondernemingen met een decentraal aangestuurd wagenpark is de voorgestelde werkwijze niet werkbaar. Door het logistieke proces, waarbij al deze voertuigen en hun kentekenkaarten naar verschillende werkplaatsen moeten voor validatie, stijgen de (operationele) kosten fors. Daarnaast moet op meerdere vestigingen uitleesapparatuur worden geïnstalleerd en moet het personeel hiervoor getraind worden.

Reactie IenW

Het valideren of goedkeuren van het voertuig voor de CDT door middel van het scannen van de

kentekenkaart is een éénmalig actie. De vervoerder moet deze éénmalige actie uitvoeren voor ingebruikname van de auto. De rest van de gebruiksduur van de auto door de vervoerder is deze handeling niet nodig. De handeling is dezelfde voor grote vervoerders als voor kleine vervoerders. Grote vervoerders hebben hierbij het voordeel dat ze per scanmiddel meerdere auto's kunnen scannen. Wij verwachten dat het in gebruik nemen van een auto of omzetten naar CDT vaak gepaard gaat met een bezoek aan een inbouwstation of garagebedrijf. Het kentekenbewijs van iedere auto moet in het bezit van de bestuurder zijn. Dus als iemand de auto naar een inbouwstation of garagebedrijf brengt waar een scanmiddel is, dan lijkt dat een geschikt moment om de kentekenkaart te scannen.

Invoering chauffeurspas

Momenteel moet de chauffeur zijn chauffeurskaart met chip gebruiken in de BCT. Na invoering van de CDT vervalt deze functie. Hiermee wordt de e chauffeurskaart een chauffeurspas. Deze chauffeurspas bewijst alleen dat de chauffeur bevoegd is om taxivervoer te verrichten.

Een indiener vindt de chauffeurspas als een identificatiemiddel zinvol, Maar de indiener is wel voorstander van een digitale identificatie, zoals ook in ontwikkeling is in de vorm van een digitale wallet. De indiener zegt dat niet duidelijk is hoe de pas er uit gaat zien, aan welke eisen deze moet voldoen en wat de pas gaat kosten. Ook benoemt een indiener dat de mogelijkheid van een digitale identificatie nergens staat vermeld, ook niet op termijn.

Reactie IenW

Het klopt dat de eisen voor een nieuwe pas niet in de AMvB is opgenomen. De invoering van de chauffeurspas is geen onderdeel van de wijziging van het Besluit Personenvervoer 2000 en de inwerkingtreding van de ministeriële regeling CDT. De bestaande regeling Gebruik Boordcomputer en Boordcomputerkaarten blijft tot eind 2027 ongewijzigd van kracht. Het vervallen van deze regeling en de inwerkingtreding van een vervangende regeling valt samen met het uitfaseren van het BCT-stelsel eind 2027.

Handhaafbaarheid

De sector vindt het belangrijk dat er op de CDT daadwerkelijk wordt gecontroleerd en gehandhaafd. Zij wijzen hierbij op de historie rondom de huidige BCT pas. Hoe wordt ervoor gezorgd voor rechtsgelijkheid tussen een vervoerder die de komende jaren nog gebruik maakt van de BCT en een vervoerder die al over is op de CDT? Het is niet de bedoeling dat controleurs de "gemakkelijke" weg kiezen in de controles. In de overgangperiode moet dezelfde mate van handhaving plaatsvinden.

De indiener gaat er van uit dat ILT intensiever kan controleren en handhaven. De ILT heeft met de CDT beschikking over realtime data en kan daarmee zien welke bedrijven geen data aanleveren. De indiener verwacht dat de ILT dat ook daadwerkelijk gaat doen.

Reactie IenW

De ILT werkt informatie gestuurd. Indien gegevens beschikbaar zijn, gebruikt de inspecteur deze in het toezicht. De overgangsfase van de BCT naar de CDT zorgt voor een periode waarin beide systemen naast elkaar bestaan.

Ten aanzien van de overgangperiode is het voor de volledigheid goed te benoemen dat er tussen beide systemen ook sprake is van overlap. De regels voor arbeids- en rusttijden en registratieverplichting gelden voor alle taxichauffeurs en ondernemers. Zij registreren dezelfde gegevens. En de ILT gebruikt dezelfde analysesoftware voor beide systemen.

De ILT is zich echter ook bewust van de verschillen en speelt hier op verschillende manieren op in. Een aantal uitgangspunten in de overgangperiode zijn:

- Digitale inspecties worden in eerste instantie ingezet om een betere informatiepositie op te bouwen over de taximarkt. Het opleggen van interventies vindt alleen plaats bij bedrijfsinspecties en wegininspecties.
- De capaciteitsinzet van object- en bedrijfsinspecties kent een zwaartepunt bij BCT gebruikers. Dit om ook op deze groep gebruikers een betere informatiepositie te verwerven.
- Een inspecteur kan altijd kiezen om met een willekeurige inspectie de werkelijke situatie te controleren. Hierbij is het doel om na te gaan of de feitelijke situatie overeenkomt met de informatiepositie die er is over het bedrijf.
- Onder andere naar aanleiding van de vraag over betaalbaarheid is de paragraaf over regeldruk en administratieve lasten verder uitgewerkt.

Betalbaarheid

Er zijn twee indieners die vragen hebben over betaalbaarheid. Gelet op de kosten van de huidige BCT gaat één indiener er vanuit dat invoering van de CDT een betaalbaar systeem is. Een andere indiener vraagt zich ook af of de beoogde kostenreductie haalbaar is. In de huidige opzet is er nog steeds een (digitale) pas benodigd met een vergelijkbare marktprijs en door de opzet zijn er meerdere systemen die geïntegreerd moeten worden. Logischerwijs leidt dit tot meer werk en meer continu onderhoud. Volgens de indiener is dit niet te rijmen met een kostenreductie.

Het risico bestaat namelijk dat vervoerders verschillende registratiesystemen (met bijbehorende kosten) moeten gebruiken om aan de verplichtingen te voldoen. En wanneer er naast ingewikkelde integraties ook nog verschillende systemen in het voertuig of op de planning moeten draaien, dan lijkt het doel van kostenreductie verloren te gaan.

Reactie IenW

Onder andere naar aanleiding van verschillende vragen over betaalbaarheid en de reactie van de Adviescommissie Toetsing Regeldruk, is de paragraaf in de nota van toelichting over regeldruk en administratieve lasten verder uitgewerkt.

De stelling dat verschillende systemen geïntegreerd moeten worden komt niet overeen met de doelstelling van de CDT. Een ICT-dienstverlener mag dit als samengevoegd pakket aanbieden, maar dit is hiertoe niet verplicht op basis van de regelgeving.

De 2G problematiek speelt geen rol bij de planning van de CDT. De CDT gaat helaas een jaar later in werking dan eerder de bedoeling was. Dit komt door ontwikkelingen waarbij zorgvuldigheid van de oplossing een belangrijk uitgangspunt is. Mede hierom zijn er een tweetal praktijktoetsen uitgevoerd.

Legitimiteit meetinstrument

Eén van de indieners uit zorgen over de CDT-wetgeving en de legitimiteit van het meetinstrument. In de CDT-wetgeving wordt bijvoorbeeld niet gevraagd om een geijkte GPS-sensor. Terwijl de vervoerder onder andere locatie- en afstandsgegevens moet aanleveren aan de CDT-database. Deze GPS-locatie is met het vormvrije aspect van deze wetgeving volgens de indiener niet meer betrouwbaar te noemen. Aangezien het zeer eenvoudig is om een app te downloaden waarmee je dit signaal kunt beïnvloeden. Ten tweede geldt dit ook voor het "tijd"-component. De verificatiemethodes die nu in de CDT-wetgeving staan beschreven (serverside tijdscontrole), zijn te omzeilen op het apparaat zelf.

Reactie IenW

Het argument dat met een app het GPS-signaal beïnvloed kan worden is waar, maar ook hiertegen zijn maatregelen mogelijk: bijvoorbeeld door de app niet te laten werken op een device in developersmode of zonder toegang tot de locatiebepaling. Het risico is dus te beperken. Het aanleveren van verkeerde tijd-informatie is mogelijk, maar omdat de informatie vrijwel onmiddellijk moet worden aangeleverd aan de ILT zijn afwijkingen direct zichtbaar. Bovendien zijn ook hiervoor maatregelen mogelijk in de app en de centrale applicatie. Ook dit risico is dus te beperken.

Rol van partijen in de keten anders dan ICT-dienstverlener en vervoerder

Een indiener mist de rol van overige betrokken partijen in de keten in de voorgestelde wetgeving. Bijvoorbeeld de Nederlandse Belastingdienst, of partijen die de belangen van chauffeurs behartigen zoals het SFM.

Deze indiener is ook van mening dat de markt structureel om meer en betere handhaving op straat vraagt. Hier staat tegenover dat de CDT- wetgeving meer ruimte geeft voor discussie bij een standhouding. De indiener verwacht dat andere ketenpartijen met eigen eisen komen wanneer de CDT in dewetgeving de als handhavingstool van het ILT wordt gezien..

Reactie IenW

ILT heeft de functionaliteiten van de CDT afgestemd met de partijen die door de indiener zijn genoemd.. In overleg met de Belastingdienst is besloten niet gezamenlijk op te trekken. SFM vertegenwoordigt een deel van de vervoerders en niet de gehele markt. Dat maakt data delen met SFM juridisch en technisch ingewikkeld. Het ministerie moet van iedere vervoerder op ieder moment weten of deze is aangesloten bij SFM. Pas dan weet het ministerie of data gedeeld kan worden of niet. CDT is geen handhavingsinstrument, CDT is een andere manier van toezichtgegevens verzamelen. Dat er door storingen haperingen in de levering kunnen optreden is duidelijk. Dat is altijd mogelijk bij het online verzamelen van gegevens. Hiervoor zijn verschillende oplossingen (zoals buffering) ingebouwd in de koppelvlaakspecificaties van de CDT. Daarnaast is de ILT voor haar toezicht niet afhankelijk van de CDT. De CDT draagt wel bij aan haar informatiepositie voor het uitvoeren van haar toezicht.

Uitlezen kentekenbewijzen

Een indiener ziet praktische bezwaren bij de registratie van de voertuigen van de ondernemers.

Het is verplicht om voertuigen te registreren met een kentekenbewijs. Dit wijkt volgens de indiener af van de voorkeur van vervoerders om dit anders te doen. De indiener verwacht dat de ondernemers aanzienlijk handmatige arbeid moeten verrichten om alle kentekenbewijzen apart te scannen. De uitdaging zit volgens de indiener in het feit dat het kentekenbewijs een smartcardchip bevat in plaats van een gebruiksvriendelijkere optie zoals NFC. Dit betekent dat de chip alleen kan worden uitgelezen na aanschaf van speciale hardware.

Reactie IenW

Een smartcardreader is eenvoudig aan te schaffen via alle online winkels of in de lokale telecomwinkel. De smartcardreader is daarmee geen complex onderdeel binnen de regelgeving.

Rol ICT-dienstverlener

Een indiener vraagt aandacht voor de rol die de ICT-dienstverlener heeft bij de CDT. De juridische constructie in de CDT-wetgeving maakt de ICT-dienstverlener geen zogenoemd normadressaat (degene op wie de wettelijke verplichting rust om de norm na te leven). Dit heeft als gevolg dat de wetgeving enkel aan de vervoerder wordt opgelegd. Er is geen handhaving rechtstreeks naar de ICT-dienstverlener. Dit kan volgens de indiener ertoe leiden dat een vervoerder wordt aangesproken op het falen van zijn ICT-dienstverlener. Bovendien is het onduidelijk of de datakwaliteit van de betreffende apps na de initiële certificering nog periodiek wordt (goed)gekeurd. Tevens is het niet duidelijk of de overheid de mogelijkheid heeft om een CDT-oplossing bij verkeerd of slecht functioneren uit de markt te halen. De mogelijkheid dat een CDT-oplossing na een update niet meer volgens de eisen functioneert, kan zowel bij de ICT-dienstverlener als de eindgebruiker tot perverse prikkels leiden. Daarnaast benadrukt de indiener te twijfelen aan de wenselijkheid om chauffeurs in loondienst hun privé-smartphones te laten gebruiken voor de registratie van kritische en privacygevoelige gegevens voor hun werkgever.

Reactie IenW

Net als bij de BCT ligt de verplichting voor het juist aanleveren van taxivervoergegevens bij de vervoerder. De vervoerder is verplicht continu te blijven voldoen aan de voorwaarden uit de regeling CDT. De wijze van toetsen hiervan is aan de ILT. Hiervoor zijn geen bepalingen opgenomen en het is aan de ILT om hieraan invulling te geven. Het voornemen is om minimaal jaarlijks het zelfassessment in te zetten en minimaal eens per drie jaar een bedrijfsbezoek uit te voeren. De ILT haalt een oplossing die niet voldoet aan de voorwaarden uit de markt door de vervoerders die van deze oplossing gebruik maken een last onder dwangsom op te leggen. Handhaven op ICT dienstverleners confronteert vervoerders indirect met het niet-voldoen aan de voorwaarden, en de gevolgen daarvan. Handhaving is beter mogelijk door vervoerders direct aan te spreken. De regeling schrijft voor dat de vervoerder een registratiemiddel ter beschikking stelt aan de chauffeur. Er wordt nergens gesuggereerd dat de chauffeur een privé-telefoon moet gebruiken.

ISO certificering

Voor de CDT is het een vereiste dat de dienstverleners ISO 27001-gecertificeerd zijn. Een indiener vraagt aandacht voor deze certificeringeis en de kosten ervan. Uit onderzoek, dat de indiener bij diverse bedrijven heeft gedaan, blijkt dat deze eis een aanzienlijke druk legt op kleinere softwarebedrijven in de markt. Deze aanzienlijke druk op kleinere softwarebedrijven roept bij de

indiener vragen op over de proportionaliteit van de eis voor ISO 27001-certificering.. De indiener is van mening dat er minder strenge effectieve beveiligingsnormen overwogen kunnen worden die beter aansluiten bij de schaal en middelen van kleinere ondernemingen in de taxisector. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat er andere vormen van certificering of beveiligingsstandaarden worden aanvaard. Dit kan ook inhouden dat er een gefaseerde benadering wordt gehanteerd, waarbij kleinere bedrijven geleidelijk kunnen opschalen naar ISO 27001.

Reactie IenW

Er is gekozen voor ISO27001 omdat hiermee de betrouwbaarheid van de gegevenslevering is verzekerd. Er zijn helaas geen alternatieve, minder belastende, maatregelen met eenzelfde kwaliteit om de betrouwbaarheid van de gegevenslevering te kunnen waarborgen. Een nadeel van iedere vorm van certificering is dat de kosten van certificering geen relatie hebben met bijvoorbeeld het aantal afnemers. Bij grotere aantallen afnemers zijn de kosten van certificering per afnemer lager dan bij kleinere aantallen afnemers.

Er zijn twee keuzen gemaakt voor beveiliging rondom de aanlevering van gegevens aan CDT:

1. Er is gekozen voor een proces-norm, niet voor een technische norm;
2. Er is gekozen voor externe certificering van de norm.

Het is disproportioneel om grote bedrijven strengere normen op te leggen dan kleinere bedrijven. Geen certificering opent de deur voor ICT-Dienstverleners die beveiliging minder of niet serieus nemen. Dit is onacceptabel.

Vervolgproces

Het concept Besluit wordt via de Ministerraad ter advies aangeboden bij de Raad van State. 1 juli 2025 is de streefdatum van de inwerkingtreding van dit Besluit en de Ministeriële Regeling. Deze datum is afhankelijk van het advies van de Raad van State.