

Rapportage nulmeting

Evaluatie boordcomputer taxi



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aeef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560



Datum

9 mei 2017

Opdrachtgever

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Contact**Referentie**

GI71/eindrapport_BCT

Inhoud

1 Managementsamenvatting	5
Inleiding.....	5
Achtergrond.....	6
Doelbereik	7
Conclusies en aanbevelingen	10
2 Introductie	13
2.1 Onderzoeksvragen.....	14
2.2 Onderzoeksaanpak.....	14
2.3 Leeswijzer.....	15
3 Krachtenveldanalyse	16
3.1 Marktpartijen	16
3.2 Belangenorganisaties.....	18
3.3 Overheidspartijen	19
4 Tijdlijnontwikkeling BCT	21
5 Werking BCT	23
5.1 Gebruiksmodi van BCT	23
5.2 Gebruik BCT door taxichauffeur.....	24
5.3 Gebruik BCT door taxiondernemer	24
5.4 Gebruik BCT voor toezicht, handhaving en aangifte	25
6 Doelbereik door BCT	27
6.1 Doel 1: Verbreed en verbeterd toezicht.....	28
6.2 Doel 2: Veiligheid taxivervoer	31
6.3 Doel 3: Verbeteren van gelijke concurrentievoorwaarden.....	33
6.4 Doel 4: Verbeterde transparantie voor reiziger.....	35
6.5 Doel 5: Verminderen van administratieve lasten.....	37
7 Minimale eisen en doorkijk alternatieven	43
7.1 Totstandkoming minimale eisen en specificaties voor BCT	43
7.2 Minimale eisen anno 2017	46
7.3 Beschikbaarheid en geschiktheid van alternatieven	49
7.4 Van middel naar doelvoorschrift.....	53
8 Conclusies en aanbevelingen	54
8.1 Conclusies ten aanzien van doelbereik.....	54
8.2 Conclusies ten aanzien van minimale eisen en alternatieven	56
8.3 Aanbevelingen	58
Bijlage I: Deelvragen bij onderzoeksvragen	60

Andersson Elffers Felix

Bijlage II: Gebruikte vragenlijsten en onderzoeksmethoden	62
Gespreksleidraad	62
Werk sessie alternatieven	65
Enquêtes	67
Bijlage III: Juridisch kader voor BCT	70
Bijlage IV: Beschrijving werkprocessen	74
Introductie	74
Werkprocessen taxichauffeur	75
Werkprocessen taxiondernemer	78
Werkprocessen ILT	79
Werkprocessen Sociaal Fonds Taxi	81
Werkprocessen Belastingdienst	81
Werkprocessen RDW	83
Werkprocessen KIWA	83
Bijlage V: Evaluatiekader voor analyse doelbereik	85
Bijlage VI: Brondocumenten	93
Bijlage VII: Gesprekspartners	95
Bijlage VIII: Leden begeleidingscommissie evaluatie BCT	97

1 Managementsamenvatting

Inleiding

De boordcomputer taxi (BCT) is een instrument dat arbeids- en rusttijden en ritgegevens in taxi's digitaal registreert. Iedere taxi heeft verplicht een BCT aan boord. Aan de hand van de gegevens die hierin worden opgeslagen, is het voor de ILT mogelijk de arbeids- en rusttijden van taxichauffeurs te controleren. Vanaf 1 oktober 2016 is de ILT gestart met de handhaving van dagelijkse arbeids- en rusttijden met behulp van de BCT.

De BCT zou een bijdrage moeten leveren aan:

- verbreed en verbeterd toezicht op naleving van arbeids- en rusttijden
- veiligheid van taxivervoer
- verbetering van gelijke concurrentievoorwaarden
- verbeterde transparantie voor de reiziger
- vermindering van administratieve lasten voor de taxiondernemer.

In overleg met de Tweede Kamer is afgesproken de BCT te evalueren. De evaluatie vindt plaats in twee delen:

- In het eerste deel, de voorliggende nulmeting, is het gebruik van de BCT in de periode van 1 juli 2016 tot 31 december 2016 geëvalueerd.
- Het tweede deel van het onderzoek betreft een evaluatie die loopt van februari 2018 tot en met juni 2018. Deze wordt in juli 2018 opgeleverd.

In deze nulmeting staan drie vragen centraal:

- De **eerste onderzoeksvraag** gaat over de doeltreffendheid van de BCT in het licht van de vijf centrale doelstellingen van de BCT.
- De **tweede onderzoeksvraag** betreft de minimale eisen die moeten worden gesteld aan een instrument voor de digitale registratie van ritgegevens en arbeids- en rusttijden ten behoeve van een effectieve en efficiënte handhaving.
- De **derde onderzoeksvraag** heeft betrekking op de beschikbaarheid van alternatieve instrumenten (bijvoorbeeld in de vorm van een app) waarmee dezelfde doelen als de BCT kunnen worden bereikt.

Alvorens deze vragen te beantwoorden staan we stil bij de ontstaansgeschiedenis en de werking van de BCT en het krachtenveld waarbinnen deze functioneert. Vervolgens gaan we in op het doelbereik, de minimumeisen en de alternatieven.

Achtergrond

Krachtenveld rond BCT

Er zijn verschillende stakeholders bij de BCT betrokken:

- De taxichauffeurs en -ondernemers op wie de plicht rust om een BCT te hebben.
- De bedrijven die de BCT produceren, te weten Qtwee, Neone en Euphoria, dan wel activeren. Dit laatste gebeurt door erkende werkplaatsen. Aanvullend registreert en beoordeelt KIWA aanvragen van BCT-kaarten.
- Belangenorganisaties, te weten KNV taxi en Stichting taxibelangen (ondernemers) de vakbonden (werknemers). Samen hebben zij het Sociaal Fonds Taxi opgericht. Rover en de Consumentenbond vertegenwoordigen de reizigers.
- Overheidsactoren:
 - Het ministerie van IenM is verantwoordelijk voor het taxibeleid en de ontwikkeling van de BCT. De ILT is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving en de handhaving van de regels voor de taxibranche. De RDW voert taken uit op het gebied van toelating van voertuigen en onderdelen daarvan, toezicht en handhaving, registratie, informatieverstrekking en documentafgifte.
 - Het ministerie van EZ is in den brede verantwoordelijk voor marktordening.
 - Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de fiscale wetgeving. De Belastingdienst, die hier onderdeel van is, beschouwt de gegevens uit de BCT als onderbouwing van de belastingaangifte.
 - Het ministerie van SZW is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving op het terrein van arbeidsomstandigheden.
 - Het ministerie van Veiligheid en Justitie is eindverantwoordelijk voor de handhaving van wet- en regelgeving. De politie en Koninklijke Marechaussee kunnen controles op taxi's uitvoeren.

Tijdslijn ontwikkeling BCT

De ontwikkeling van de BCT is gestart rond 2004-2005. De wens van de KNV om de papieren ritadministratie en het werkboek te vervangen door een digitale oplossing liep samen op met de wens van de ILT om doelmatiger toezicht te houden.

Tijdens een marktconsultatie in 2006 gaven meerdere fabrikanten aan een BCT te willen ontwikkelen. Er is destijds gekozen voor een voorschrift van een middel - de BCT - om te zorgen dat er sprake zou zijn van voldoende uniformiteit en daarmee de communicatie naar de ILT te vergemakkelijken. Hoewel het oorspronkelijke doel was om de BCT in 2008 in te voeren, werd de plicht een BCT te hebben om verschillende redenen uiteindelijk in 2009 in het Besluit personenvervoer 2000 opgenomen. Na enkele jaren vertraging handhaaft de ILT sinds 1 oktober 2016 de BCT volledig. Hierbij toetst de ILT op de aanwezigheid van de BCT, de juiste bediening van de BCT en het naleven van de arbeids- en rusttijden op basis van de data uit de BCT.

Werking BCT

Verschillende gebruikersgroepen hebben een verschillende rol ten aanzien van de BCT

- De taxichauffeur registreert zijn arbeids- en rusttijden en de ritgegevens. Bij het begin en einde van een beladen of onbeladen rit voert hij deze in. De bestuurder registreert ook zijn pauzes en het einde van de werkdag. Hij bevestigt de handelingen met een digitale handtekening.
- Taxiondernemers zijn verplicht in hun taxi's een BCT te hebben geïnstalleerd en geactiveerd. Zij moeten controleren dat hun chauffeurs de BCT juist gebruiken. Zij kunnende informatie uit de BCT koppelen aan hun eigen administratie.

- De ILT kan in de controlemodus de relevante gegevens uit de BCT downloaden en de dagelijkse arbeids- en rusttijden direct beoordelen, zowel op straat als bij bedrijfsbezoeken.
- Controle op aangifte door Belastingdienst. Een taxiondernemer kan onder bepaalde voorwaarden gebruik maken van fiscale faciliteiten. De data uit de BCT kunnen worden gebruikt te onderbouwing van de aanvraag.

Doelbereik

Er zijn vijf verschillende doelen waar de BCT een bijdrage aan levert:

Doel 1: Verbreed en verbeterd toezicht

Door het digitaal registreren zou het toezicht verbeteren en kunnen worden verbreed. Voor de periode van onderzoek (1 juli 2016 tot 31 december 2016) blijkt het volgende uit de gegevens van de inspecties van de ILT:

- In de periode van 1 juli 2016 tot en met 31 december 2016 was sprake van 1171 unieke taxi-inspecties.
- Bij 92 inspecties (8% van de inspecties) zijn één of meerdere BCT-gerelateerde overtredingen gesignaleerd. In totaal zijn er 120 BCT-gerelateerde overtredingen geregistreerd.

Om een bijdrage te kunnen leveren aan een verbeterd toezicht zijn de volgende twee subdoelen van belang:

- Er moet sprake zijn van **deugdelijke, op waarheid berustende registratie** van de arbeids- en rusttijden en ritregistratie die niet naderhand gemanipuleerd kan worden.
Doelbereik: De BCT werkt zoveel als mogelijk automatisch en registreert continu positiegegevens/gps-data van de taxi. Eenmaal geregistreerde gegevens kunnen niet gemanipuleerd worden. Bij consciëntieuze bediening legt de BCT de werkelijkheid betrouwbaar vast en vermindert deze de kans op fouten en mogelijkheden voor fraude. Het is niet mogelijk om achteraf gegevens aan te passen.
- De geregistreerde data moet op een **efficiënte manier uitgelezen** kunnen worden.
Doelbereik: Straatinspecties op basis van de BCT duren op dit moment twee tot drie keer langer dan controles op basis van geschreven rittenstaten en werkboekjes. Bij de bedrijfsbezoeken heeft de ILT nog niet gekeken naar de dagelijkse en wekelijkse arbeids- en rusttijden.

Doel 2: Veiligheid van het taxivervoer

De BCT draagt bij aan het toetsen of de chauffeur zich houdt aan de geldende wet- en regelgeving. Er werd van de BCT een preventieve werking verwacht op de naleving van de arbeids- en rusttijden. De veronderstelling is dat de veiligheid hierdoor vergroot. Om een bijdrage te kunnen leveren aan een veiligheid zijn de volgende twee subdoelen van belang:

- Er moet sprake zijn van **deugdelijke, op de waarheid berustende registratie** van de arbeids- en rusttijden die niet naderhand gemanipuleerd kan worden.
Doelbereik: Naast dat de BCT zorgt voor een betere registratie van gegevens, draagt de BCT ook bij aan het bewustzijn over de arbeids- en rusttijden.
- Er moet sprake zijn van effectief toezicht in de zin dat er een **realistische pakkans** moet zijn bij niet-naleving.
Doelbereik: Uit het onderzoek blijkt dat de kans op controle door de ILT in de taximarkt door het veld als laag wordt gepercipieerd. Dit ondermijnt het preventieve effect van de BCT.

Andersson Elffers Felix

Doel 3: Verbeteren van gelijke concurrentievoorwaarden

De introductie van de BCT zou de pakkans moeten verhogen. Daarmee neemt de kans op een boete voor bedrijven die de arbeids- en rusttijden niet naleven toe.

Dat betekent dat een bedrijf dat de regels goed naleeft, niet benadeeld wordt ten opzichte van bedrijven die zich niet aan de regels houden.

Doelbereik: Door de beperkte pakkans is de verbetering van de concurrentievoorwaarden voorsnog beperkt. De verwachting is dat de gerichtheid van inspecties zal toenemen op het moment dat de ILT bedrijfsinspecties gaat uitvoeren en meer gericht taxi's gaat controleren. Dat zal de (gepercipieerde) pakkans vergroten.

Doel 4: Transparantie

Door de introductie van de BCT is de informatie op de ritbon aangevuld met de GPS-coördinatie van begin- en eindpunt van de rit. Dit zou moeten leiden tot meer inzicht in de prijs van de rit. Om een bijdrage te kunnen leveren aan een verbeterde transparantie moeten de volgende twee subdoelen worden behaald:

- De ritbon met de gps-data moet **goed lees- en begrijpbaar** zijn.

Doelbereik: Uit de indicatieve steekproef onder taxireizigers in het kader van deze evaluatie is gebleken dat de leesbaarheid van de ritbon voor passagiers beperkt is. Deze wordt door de hoeveelheid van cijfers als onoverzichtelijk ervaren.

- De ritbon met gps-data moet van **toegevoegde waarde** zijn voor de transparantie voor de reiziger.

Doelbereik: Naar de mening van reizigersvereniging Rover zijn de GPS-data een aanvulling op de data op de ritbon ten behoeve van de transparantie. Uit de indicatieve steekproef onder taxireizigers in het kader van deze evaluatie is echter gebleken dat het nut van de bon voor passagiers beperkt is.

Doel 5: Administratieve lasten

De vijfde doelstelling van de BCT is het verminderen van de administratieve lasten van de taxiondernemer.

Doelbereik: Voor alle ondernemers geldt, dat het bijhouden van een papieren rittenstaat sinds 1 juli 2014 niet langer verplicht is en ook deze rittenstaten ook niet meer hoeven te worden bewaard op grond van de regelgeving voor arbeids- en rusttijden.

Uit dit onderzoek blijkt dat er geen eenduidig effect is van de BCT op de daadwerkelijke administratieve lasten van ondernemers. Hiervoor bestaat te veel verschil tussen taxiondernemers en de mate waarin zij reeds geautomatiseerd waren.

- De meeste zzp'ers en kleine ondernemers gebruiken de BCT als registratie-instrument zonder koppeling met andere bedrijfsinformatiesystemen. Ook maken zzp'ers geen gebruik van de beschikbare online tools (bijvoorbeeld te vinden op rittenstaat.nl), die het mogelijk maken om BCT bestanden eenvoudig om te zetten naar geschikte bestanden (zoals Excel) ten behoeve van bedrijfsadministratie of belastingaangifte. Vergeleken met een rittenstaat heeft de BCT beperkte meerwaarde, terwijl deze ondernemers wel kosten moeten maken om door middel van de BCT aan hun verplichtingen te voldoen.
- Grote en deels ook middelgrote bedrijven beschikten voorafgaand aan de BCT in veel gevallen al over geavanceerde softwarepakketten, die qua functionaliteit vergelijkbaar waren met de BCT. Het niet meer hoeven bijhouden van een papieren archief betekent voor hen tijdswinst. Voor middelgrote en grote ondernemers geldt aanvullend dat chauffeurs veelal ook contractvervoer uitvoeren. Chauffeurs geven aan dat voor het correct registreren van deze ritten meerdere handelingen in de BCT vereist zijn, die qua tijd niet sneller zijn of zelfs langer duren dan handmatige registratie van de ritten.

Andersson Elffers Felix

- Bij middelgrote ondernemers die nog niet geautomatiseerd waren, geven sommige ondernemers aan dat het invoeren van de BCT een meerwaarde hebben, omdat het hen stimuleert te automatiseren, wat hen voordelen kan bieden.

Minimale eisen en alternatieven

Om minimale eisen in beeld te brengen die gesteld zouden moeten worden aan een instrument voor ritregistratie, zijn werksessies met experts gehouden. Naast de functionele eisen, de eisen voor handhaving en wetgeving en de privacy zijn er randvoorwaarden geformuleerd over betaalbaarheid, gebruiksvriendelijkheid en toekomstbestendigheid. De eisen zijn in de onderstaande tabel samengevat.

Type eisen	Toelichting en specificatie van minimale eisen
Eisen	
Functioneel	– Actuele, correcte, volledige registratie van ritgegevens – Actuele, correcte, volledige registratie van arbeids- en rusttijden – Koppelen van chauffeur aan voertuig
Handhaving en wetgeving	– Betrouwbaarheid van de gegevens – Gemak om systeem uit te lezen (interoperabiliteit van systemen) en te controleren
Privacy	– Proportionaliteit en subsidiariteit van opslag van gegevens: niet meer bijhouden dan nodig is van gegevens voor beperkte duur
Randvoorwaarden	
Betaalbaarheid	– <i>De verhouding tussen de kosten van het instrument en de toegevoegde waarde is realistisch</i>
Gebruiksvriendelijk	– <i>Gebruiksvriendelijk en gemak: Makkelijk in gebruik door chauffeur en ondernemer</i> – <i>Compatibel met andere bedrijfssoftware en systemen (bijvoorbeeld taxameter)</i>
Toekomstbestendigheid	– <i>Gemak en efficiënt in ontwikkeling, updates en onderhoud en inbouw/vervanging van apparatuur (rekening houdend met hoogfrequente wijziging van nieuwe technieken)</i>

Ten aanzien van de beveiligingseisen, zoals deze zijn uitgewerkt in de *Regeling specificaties en typegoedkeuring boordcomputer taxi*, merken vrijwel alle betrokkenen op dat deze eisen relatief zwaar zijn, waardoor de werking van de BCT bemoeilijkt wordt.

Interessant is dat er geen eenduidig beeld bestaat over welke eisen aan de gegevens moeten worden gesteld, om bewijskracht te hebben in een rechtszaak. De verschillende beelden zijn niet terug te herleiden zijn naar een bron, zoals jurisprudentie.

Andersson Elffers Felix

Alternatieven

In dit onderzoek zijn verschillende alternatieven onderzocht:

- **Alternatief 1: Behoud BCT met andere invulling beveiligingseis.** Dit alternatief impliceert behoud van de BCT, waarbij de strenge beveiligingseisen van worden vervangen door een andere aanvaardbare methode van gegevensbeveiliging.
- **Alternatief 2: Behoud BCT met gebruik van 'live data opslag'.** In plaats van decentrale opslag kan centrale en 'live' uitwisseling en centrale opslag van data overwogen worden.
- **Alternatief 3: Loskoppelen verschillende registraties en invoeren digitale tachograaf.** De koppelingen van twee functionaliteiten (registratie van arbeids- en rusttijden en registratie van ritgegevens) in één systeem zou een belangrijke oorzaak zijn van de technische complexiteit die uiteindelijk geleid heeft tot het (meer dan verwacht) optreden van storingen en fouten. Door deze los te koppelen vermindert de complexiteit.
- **Alternatief 4a: Software (apps op smartphone of tablet) voor registratie van werktijden en ritgegevens.** Een sluitende, betrouwbare en fiscus-proof kilometeradministratie bijhouden met andere software is een realistische mogelijkheid. De betrouwbaarheid van gegevens wordt gegarandeerd door ritregistraties te voorzien van een keurmerk.
- **Alternatief 4b: Koppeling software (apps) via smartphone/tablet aan voertuig.** Een combinatie van software/applicatie-toepassingen met de voor de BCT ontwikkelde hardware elementen die de app verbindt met het voertuig lijkt kansrijk. Er wordt dan gebruik gemaakt van de hardware en automatische registratiesystemen die in de auto al beschikbaar zijn (GPS en bewegingsopnemer).

Alleen het eerste alternatief, dat strikt genomen geen alternatief is maar een doorontwikkeling van de huidige BCT, is op korte termijn kansrijk. Live dataopslag maakt dat chauffeurs altijd te volgen zijn, waardoor het borgen van hun privacy ingewikkeld is. Een digitale tachograaf koppelt functionaliteiten los en betekent feitelijk een extra registratie. Apps zijn nog onvoldoende betrouwbaar om te kunnen koppelen aan een voertuig.

In het onderzoek is de mogelijkheid besproken om in plaats van een middelvoorschrift een doelvoorschrift op te nemen in de regelgeving. De regelgeving zou dan voorschrijven dat de arbeids- en rusttijden op een zodanige (digitale) wijze worden geregistreerd dat deze voldoet aan de minimale wettelijke eisen en deze uitwisselbaar is met de software van de ILT. Fabrikanten kunnen vervolgens naar eigen inzicht een apparaat ontwikkelen dat aan deze eisen voldoet. Het voordeel hiervan is dat ondernemers meer vrijheid hebben om aan de gestelde eisen invulling te geven en dat er ook meer ruimte is voor innovatie. Dit alternatief kan nader worden onderzocht en biedt mogelijk ruimte aan het verder ontwikkelen van alternatieven.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies doelbereik

In dit onderzoek is een antwoord gegeven op de vraag of met de BCT de gestelde doelen zijn bereikt:

- **Verbreed en verbeterd toezicht.** De gegevens die door de BCT gegenereerd worden, zijn deugdelijk als deze op correcte wijze zijn ingevoerd. De arbeids- en rusttijden zijn daardoor beter controleerbaar. Op dit moment heeft het gebruik van de BCT nog niet geleid tot een uitgebreid en verbeterd toezicht op de naleving van rij- en rusttijden.
- **Veiligheid.** De aanname is dat het beter naleven van de regels van arbeids- en rusttijden leidt tot een grotere veiligheid. Er zijn enerzijds aanwijzingen dat de invoering van BCT de spontane naleving vergroot omdat het chauffeurs bewust maakt van de arbeids- en

Andersson Elffers Felix

rusttijden. De gepercipieerde pakkans door de ILT is anderzijds relatief laag, wat niet bijdraagt aan de bevordering van de naleving.

- **Gelijke concurrentievoorwaarden.** De aanname is dat het beter vastleggen van gegevens, waardoor manipulatie moeilijker is, leidt tot een gelijk speelveld. Door het automatiseren van het invoeren van gegevens, is het ingewikkelder om gegevens achteraf aan te passen. Dat maakt het lastiger om met de ritregistratie te frauderen.
- **Transparantie.** Met de BCT is het verplicht om de GPS-coördinaten van begin en eind van de rit op de bon af te drukken. Dit heeft voor klanten geen toegevoegde waarde. Dit zal in de toekomst niet veranderen.
- **Administratieve lasten.** Met de invoering van de BCT is de verplichting van de handgeschreven rittenstaat verdwenen en is het invullen van de belastingaangifte eenvoudiger. Wat de administratieve lasten zijn die met de BCT gemoeid zijn, verschilt sterk tussen de segmenten van de taximarkt. De lasten voor ondernemers zijn daarnaast vergroot, doordat de BCT moet worden ingebouwd en periodiek ge-updatet.

Conclusies minimale eisen en alternatieven

- De minimale eisen die aan de BCT zijn gesteld, zijn nog steeds valide. Naar de huidige inzichten zijn de beveiligingseisen te streng en belemmeren zij mogelijk het doelmatig functioneren en de betaalbaarheid van de BCT.
- Op dit moment is er geen alternatief beschikbaar dat beter scoort dan de BCT op de minimale eisen zoals deze nu worden gesteld. Dat betekent dat er op dit moment geen alternatief voor de BCT is.
- De door ons onderzochte alternatieven hebben potentie voor de toekomst en zouden op termijn op bepaalde aspecten inzake de invulling van minimale eisen beter kunnen scoren dan de BCT.

Aanbevelingen

De kern van de aanbevelingen is dat het functioneren van de BCT baat heeft bij een periode van relatieve stabiliteit en rust, waarin sprake is van een consistent handhavingsbeleid. Om die reden luiden de aanbevelingen.

- **Planmatig werken aan verbreed en verbeterd toezicht, veiligheid en gelijk speelveld.** De aanbeveling is dat de ILT in 2017 doelen stelt om op basis daarvan de handhaving voort te zetten en uit te breiden. Deze doelen gaan onder meer over de onderdelen die op dit moment nog niet gehandhaafd worden, zoals de analyse van de arbeids- en rusttijden bij bedrijfsbezoeken.
- **Transparantie vergroten overlaten aan de markt.** De aanbeveling is om de eisen ten aanzien van de taxibon te handhaven - voor de transparantie en voor het indienen van klachten - maar verder geen actief beleid ten aanzien van transparantie te voeren. In de markt is voldoende aandacht voor vernieuwing.
- **Administratieve lasten blijven monitoren om te zien of gewenning aan gebruik BCT tot verlagen leidt.** De administratieve regels ten aanzien van het registreren van arbeids- en rusttijden zijn niet disproportioneel in verhouding tot het gewenste doelbereik. Advies is dus om deze regels niet te veranderen en de lasten nogmaals te onderzoeken bij de éénmeting.
- **Vinger aan de pols blijven houden bij technische vraagstukken BCT.** Advies is dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn coördinerende rol handhaaft om te zorgen dat partijen met elkaar in gesprek blijven over de uitvoering van de verschillende taken.
- **BCT verder ontwikkelen door kansen voor vereenvoudiging te onderzoeken.** De aanbeveling is om de BCT als instrument op dit moment te handhaven, omdat geen van de alternatieven aan dezelfde eisen voldoet. Bovendien brengt de overgang naar een ander instrument hoge kosten met zich mee. Wel kan onderzocht worden hoe de beveiligingseisen kunnen worden verlicht.

Andersson Elffers Felix

- **Onderzoek naar mogelijkheid doelvoorschrift.** Het onderzoeken van de mogelijkheden om van een middel- naar een doelvoorschrift te gaan.
- **In éénmeting accent leggen op toezicht ILT.** De aanbeveling is om bij de éénmeting de nadruk te leggen op de handhaving van de arbeids- en rusttijden door de ILT, zowel op straat als bij bedrijfsbezoeken, de administratieve lasten, de vraag hoe de BCT scoort op de eisen van betaalbaarheid, gebruiksgemak en toekomstbestendigheid, de technologische ontwikkelingen op het terrein van de alternatieven en de wijze waarop met de aanbevelingen in dit onderzoek is omgegaan.

2 Introductie

De boordcomputer taxi (BCT) is een instrument dat arbeids- en rusttijden en ritgegevens in taxi's digitaal registreert¹. Iedere taxi heeft een BCT aan boord. Dat is wettelijk verplicht, omdat het Rijk de arbeids- en rusttijden van taxi's wil kunnen controleren. Deze taak is opgedragen aan de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT). Vanaf 1 oktober 2016 is de ILT gestart met de handhaving van dagelijkse arbeids- en rusttijden met behulp van de BCT. Daarnaast kan een taxiondernemer de gegevens die beschikbaar zijn in de BCT, gebruiken voor verschillende processen in de eigen bedrijfsvoering, zoals de verloning en het doen van belastingaangifte.

De BCT is verplicht gesteld in de artikelen 79 e.v. van het Besluit Personenvervoer 2000. Blijkens de Nota van Toelichting² op het Wijzigingsbesluit van het Besluit Personenvervoer 2000 zou de BCT een bijdrage moeten leveren aan:

- verbreed en verbeterd toezicht op naleving van arbeids- en rusttijden
- veiligheid van taxivervoer
- verbetering van gelijke concurrentievoorwaarden
- verbeterde van transparantie voor de reiziger
- vermindering van administratieve lasten voor de taxiondernemer.

In overleg met de Tweede Kamer is afgesproken de BCT te evalueren na afronding van het invoeringstraject. De evaluatie is opgedeeld in twee delen. Dit rapport doet verslag van het eerste deel. In dit deel is het gebruik van de BCT in de periode van 1 juli 2016 tot 31 december 2016 onderzocht. Het onderzoek is uitgevoerd door een consortium van adviesbureaus, bestaande uit Andersson Elffers Felix en Policy Research Company (AEF/PRC). Omdat de ILT op 1 oktober 2016 is gestart met de handhaving, is de periode waarop de evaluatie betrekking heeft relatief kort. Bovendien vindt deze plaats terwijl alle gebruikers nog bezig zijn te wennen aan de BCT. Het eerste deel heeft daarom het karakter van een nulmeting. Het tweede deel van het onderzoek betreft een evaluatie die loopt van februari 2018 tot en met juni 2018. In juli 2018 dient een tweede evaluatierapport te worden opgeleverd. In deze zogenaamde éénmeting is het mogelijk om het gebruik van de BCT over een langere periode te analyseren.

¹ Kamerbrief uit 2007

² Staatsblad 2009, 472.

Andersson Elffers Felix

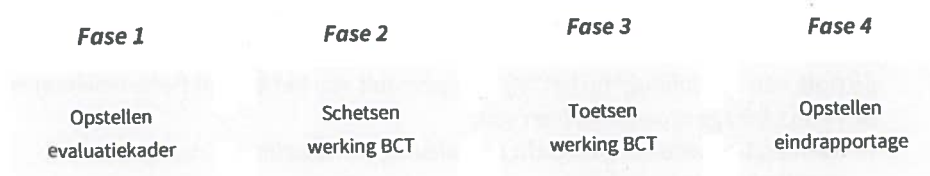
2.1 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft drie centrale vragen:

- De **eerste onderzoeksvraag** gaat over de doeltreffendheid van de BCT in het licht van de vijf centrale doelstellingen van de BCT. Deze vraag is opgesplitst in een groot aantal deelvragen, die zijn opgenomen in Bijlage I: Deelvragen bij onderzoeksvraag.
- De **tweede onderzoeksvraag** betreft de minimale eisen die moeten worden gesteld aan een instrument voor de digitale registratie van ritgegevens en arbeids- en rusttijden ten behoeve van een effectieve en efficiënte handhaving.
- De **derde onderzoeksvraag** heeft betrekking op de beschikbaarheid van alternatieve instrumenten (bijvoorbeeld in de vorm van een app) waarmee dezelfde doelen als de BCT kunnen worden bereikt: Wat is de beschikbaarheid en geschiktheid van alternatieve instrumenten waarmee dezelfde doelen als de BCT kunnen worden bereikt?

2.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in vier fasen van 7 juli 2016 tot en met 31 december 2016:



- **Stap 1: Opstellen evaluatiekader.** In de eerste stap is een evaluatiekader opgesteld, dat de basis biedt voor het uitvoeren van het onderzoek en het trekken van conclusies over het doelbereik, de minimeisen en de alternatieven. Het wettelijk kader is daarvoor uitgangspunt (Bijlage III: Juridisch kader van de BCT). Om dit evaluatiekader op te stellen, hebben AEF/PRC documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met de leden van de begeleidingscommissie evaluatie BCT. In dit evaluatiekader is ook de methodologische uitvoering van het onderzoek neergelegd. Een en ander is opgenomen in Bijlage II: Gebruikte onderzoeksmethoden en Bijlage V: Evaluatiekader voor analyse doelbereik.
- **Stap 2: Schetsen werking BCT.** In de tweede stap is de werking van de BCT in kaart gebracht door het beschrijven van de werkprocessen (Bijlage IV: Beschrijving werkprocessen). Daarnaast zijn verschillende documenten bestudeerd (Bijlage VI: Brondocumenten). Daarnaast is een groot aantal interviews gehouden met betrokken partijen om inzicht te krijgen in hun ervaringen met de BCT (Bijlage VII: Gesprekspartners).
- **Stap 3. Toetsen werking BCT.** In de derde stap in het onderzoek is de werking van de BCT getoetst, door verschillende onderzoeksactiviteiten die een beeld geven van de daadwerkelijke werking van de BCT in de praktijk. Zo zijn de handavingsgegevens van de ILT geanalyseerd, is er een indicatieve steekproef gehouden onder reizigers om zicht te krijgen op de transparantie van de taxibon en is er bij taxichauffeurs en taxiondernemers gekeken naar de administratieve lasten die met het werken met de BCT zijn gemoeid. Voor de beantwoording de vraag naar minimale eisen en mogelijke alternatieven is ten slotte een tweetal werksessies gehouden.
- **Stap 4. Opstellen eindrapportage.** Het onderzoek is afgesloten met het opstellen van een eindrapportage, waarin we de onderzoeksvragen beantwoorden en aanbevelingen doen voor zowel het gebruik van de BCT in de praktijk als voor het uitvoeren van de éénmeting.

Andersson Elffers Felix

Het onderzoek is begeleid door de begeleidingscommissie evaluatie BCT. Tijdens het onderzoek is de begeleidingscommissie evaluatie BCT in totaal vier keer bijeengekomen: bij aanvang van het onderzoek, eenmaal bij de vaststelling van het evaluatiekader, eenmaal tijdens de onderzoeksfase en eenmaal om een concepteindrapportage te bespreken. De leden van de begeleidingscommissie staan in *Bijlage VIII: Leden begeleidingscommissie evaluatie BCT*.

2.3 Leeswijzer

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar het doelbereik van, de minimale eisen aan en de alternatieven voor de BCT. Het rapport is als volgt opgebouwd:

- **Hoofdstukken 2 en 3** schetsen de achtergrond van de BCT. Hoofdstuk 2 geeft inzicht in de het krachtenveld waarin de BCT functioneert en hoofdstuk 3 geeft een tijdslijn van hoe de ontwikkeling van de BCT is verlopen.
- **Hoofdstuk 4** belicht de werking van de BCT voor de verschillende gebruikersgroepen en belanghebbenden. Het geeft een beeld van de werkprocessen van deze partijen en de wijze waarop de BCT daar een rol bij speelt.
- **Hoofdstuk 5** beschrijft de verschillende doelen van de BCT diepgaand en benoemt de bevindingen over het doelbereik, die op basis van de verschillende onderzoeksactiviteiten naar voren komen.
- **Hoofdstuk 6** beschrijft de minimale eisen voor het digitaal vastleggen van ritgegevens en arbeids- en rusttijden en analyseert wat de beschikbaarheid en geschiktheid is van alternatieven voor de BCT.
- **Hoofdstuk 7** beantwoordt de onderzoeksvragen door het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen. Deze aanbevelingen gaan zowel over de BCT zelf als over de éénmeting, die in het voorjaar van 2018 uitgevoerd zal worden.

3 Krachtenveldanalyse

De invoering en ontwikkeling van de BCT is afhankelijk van verschillende actoren en stakeholders, hun betrokkenheid, invloed en onderlinge relaties. Dit hoofdstuk beschrijft dit krachtenveld dat bestaat uit de markt, de belangenorganisaties en overheidspartijen.

3.1 Marktpartijen

Taxichauffeurs en -ondernemers

Op de vervoerders die taxivervoer verrichten rust de plicht om een goed werkende BCT te hebben en daarmee de arbeids- en rusttijden en de ritregistratie vast te leggen. De taxiondernemingen zijn ongelijksoortig.³ De bedrijven variëren van groot - met gemiddeld 50 of meer taxi's - tot zzp'ers met een eigen taxi en alles wat zich daartussen bevindt.

Volgens de meest recente gegevens bestaat de totale Nederlandse taximarkt uit circa 63.000 chauffeurs, 6.728 ondernemers en 31.000 voertuigen.³ De Nederlandse taximarkt kan worden verdeeld in twee markten, de markt voor contractvervoer en de markt voor straattaxivervoer. Deze eerste markt is veruit het grootst met een marktaandeel van 81 procent.⁴ Het straattaxivervoer bestaat voor 10 procent uit de opstapmarkt en voor 9 procent uit besteld taxivervoer.⁵ Het taxivervoer op de opstapmarkt concentreert zich hierbij met name in de grote steden, in Amsterdam wordt bijvoorbeeld 45% van de omzet op de opstapmarkt gemaakt.⁶

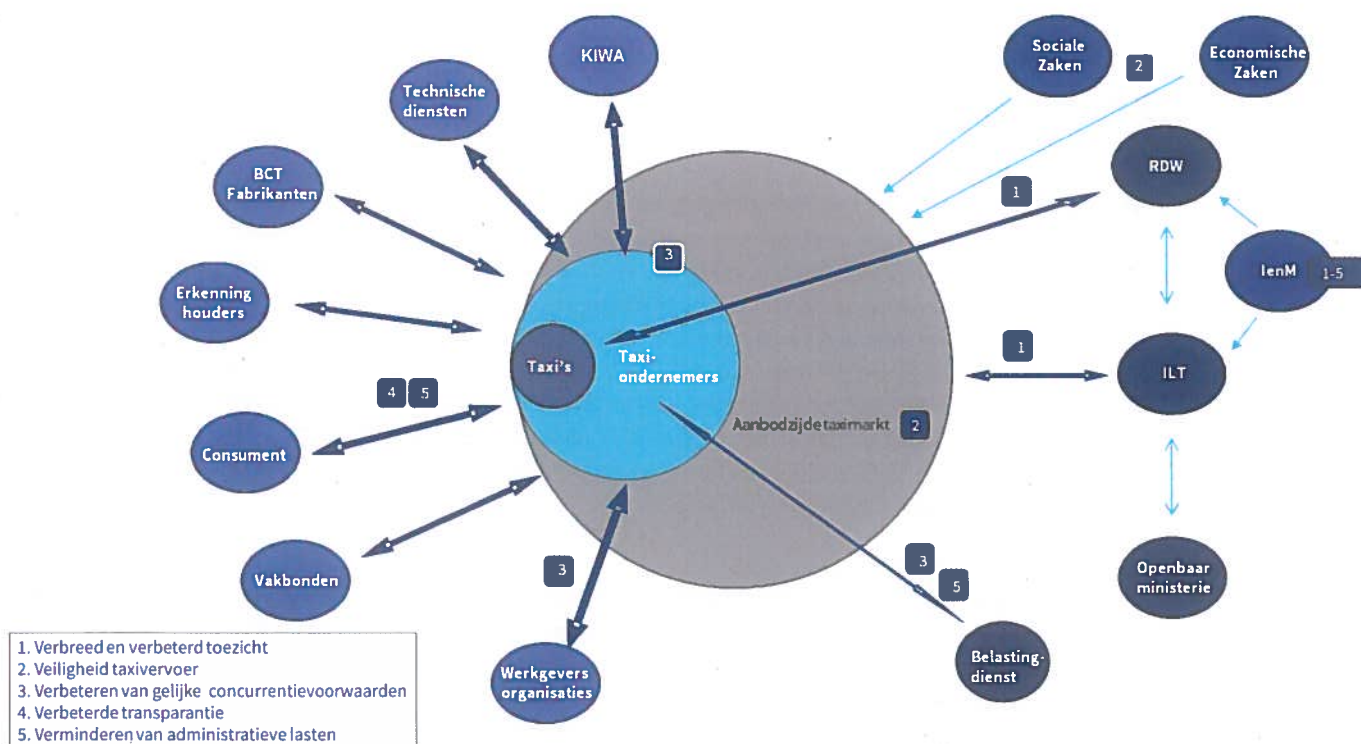
Voor taxiondernemers zijn de deelmarkten niet gescheiden. Het merendeel van de aanbieders werkt gedurende één dienst binnen de verschillende markten, bijvoorbeeld overdag van en naar zorginstellingen en in de vroege avond in de opstapmarkt.

³ Deze cijfers en de toelichting daarop zijn gebaseerd op de recent verschenen Evaluatie Tariefstructuur in het Taxivervoer (2016) uitgevoerd door RebelGroup (p.18-19). Het aantal chauffeurs is gebaseerd op het aantal geldige chauffeurskaarten in 2014, omdat het huidige aantal chauffeurskaarten BCT een onjuist beeld van het aantal chauffeurs kan geven. Het aantal ondernemers is gebaseerd op het aantal geregistreerde ondernemers in maart 2016. Tot slot is het aantal voertuigen op de taximarkt in 2016 circa 31.019, gebaseerd op het RDW kentekenregister.

⁴ Agentschap NL (2012). Marktsegmentanalyse Taxi. Maart 2012.

⁵ RebelGroup (2016). Evaluatie Tariefstructuur voor het taxivervoer.

⁶ Zie: RebelGroup (2016). Evaluatie Tariefstructuur in het Taxivervoer. Pagina 19.



Figuur 1: Overzicht van domein van taxivervoer en BCT in Nederland

Producenten BCT/Softwareleveranciers

Er zijn vier bedrijven vanaf januari 2010 begonnen met de ontwikkeling van BCT's (Euphoria/Cabman, Quipment/Qtwee, Taxitronic/Neone en Taxamatic).

Van deze bedrijven zijn er drie failliet gegaan. Quipment maakte een doorstart als Qtwee, Taxitronic als Neone. Taxamatic heeft geen doorstart gemaakt. In 2015 had Euphoria/Cabman een aandeel van 63% van de markt, Neone van 23% en Qtwee van 14%.

Door de RDW aangewezen en gecontroleerde technische diensten bepalen of alle hard- en software aan de eisen voldoet.

Erkenninghouders

De BCT wordt geactiveerd door erkende werkplaatsen, die daarvoor een erkenning ontvangen van de RDW.

KIWA

KIWA Register BV (hierna: KIWA) registreert en beoordeelt aanvragen van BCT-kaarten. Als aan alle eisen is voldaan, geeft KIWA deze kaarten uit.

3.2 Belangenorganisaties

Sociaal Fonds Taxi

Het Sociaal Fonds Taxi (SFT) is een stichting die is opgericht door de cao-partijen in de taxibranche. Het SFT is een centraal aanspreekpunt voor de taxibranche over vragen op het gebied van arbeidsomstandigheden, veiligheid en de cao. Ook houdt SFT toezicht op naleving van cao-bepalingen. Sinds de vereenvoudiging van de regelgeving op het terrein van rusttijden naar aanleiding van de motie 'De Mos' heeft het SFT het toezicht op de naleving van arbeidstijden die in de cao zijn afgesproken, geïntensiveerd⁷. Met het oog op goede arbeidsomstandigheden en eerlijke concurrentieverhoudingen in de bedrijfstak controleert het SFT elk taxibedrijf met personeel. Tijdens de controle worden de bedrijfsadministratie, arbeidstijdbepaling en looninschalingen doorgenomen. Voor de controle zal informatie uit de BCT worden gebruikt.

Koninklijk Nederlands Vervoer Taxi

Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) is de federatieve werkgeversorganisatie voor het beroepspersonenvervoer en het spoorgoederenvervoer. Tot de federatie behoort ook de sectorvereniging KNV Taxi. KNV Taxi voert activiteiten uit ter ondersteuning van aangesloten vervoersbedrijven en behartiging van belangen van hun leden. KNV Taxi heeft ca. 275 taxiondernemers als leden (met gemiddeld 100 werknemers). Hiermee heeft KNV Taxi een organisatiegraad van 70% van de markt. Ten aanzien van de zzp-sector is er sprake van getrapte lidmaatschap (via taxicentrales en TTO's). KNV Taxi gaat uit van een dekking van 50-60%. De brancheorganisatie was van het begin af aan betrokken bij de ontwikkeling van de BCT.

Stichting Taxibelangen Nederland

De Stichting Taxibelangen Nederland (STN) zet zich in voor de belangen van taxiondernemers.

STN werd in 2014 opgericht, mede uit onvrede over de ontwikkelingen rondom de BCT. STN richt zich voornamelijk op de belangen van kleinere taxiondernemingen.⁸

⁷ Brief uitvoering motie De Mos inzake rij- en rusttijden taxi, d.d. 2 juni 2014. IENM/BSK-2014/116719

⁸ <http://www.taxipro.nl/straattaxi/2015/09/17/nieuw-bestuur-stichting-taxibelangen-nederland-richt-zich-op-kiwa-en-taxiwet/>

Vakbonden - FNV

De vakbonden vertegenwoordigen de rechten van taxichauffeurs. Ze doen dit door het afsluiten van de cao Taxivervoer en door het bieden van advies aan hun leden.

De vakbonden hebben in de afgelopen jaren regelmatig hun zorgen geuit over de arbeidsomstandigheden en levensvatbaarheid van veel taxiondernemingen.⁹

Consumenten - Consumentenbond en Rover

Consumenten willen betaalbaar, veilig en betrouwbaar taxivervoer. De Consumentenbond heeft in 2008 de problemen in de taxibranche aanhangig gemaakt bij de politiek. Ook heeft de Consumentenbond samen met de KNV in 2003 algemene voorwaarden voor taxivervoer opgesteld. Hierin wordt vastgelegd wat een vervoerder en een klant bij het aangaan van een overeenkomst met elkaar wel en niet mogen verwachten.¹⁰

Rover is een vereniging van en voor reizigers die zich inzet voor goed openbaar vervoer en een groter OV-aandeel in de totale mobiliteit. Reizigersvereniging Rover ziet in het taxivervoer een belangrijke aanvulling op het Openbaar Vervoer voor de laatste kilometers.

3.3 Overheidspartijen

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (ministerie van IenM) is verantwoordelijk voor het taxibeleid en de ontwikkeling van de BCT. Voor de ontwikkeling en implementatie van de BCT heeft het ministerie een regiegroep en een begeleidingscommissie BCT ingesteld.

De regiegroep bestaat uit het ministerie van IenM, de RDW, ILT en de Belastingdienst als agendalid. De begeleidingscommissie BCT is samengesteld uit IenM, de RDW, ILT, Belastingdienst, KNV, STN, individuele taxiondernemers en fabrikanten van de BCT. De commissie bespreekt de ontwikkeling en implementatie van de BCT en komt eens per zes weken bijeen.

Inspectie voor Leefomgeving en Transport

De Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) is een agentschap van het ministerie van IenM. De ILT is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving en de handhaving van de regels voor de taxibranche. De ILT heeft aan de wieg gestaan van de BCT.

De ILT kan op twee manieren handhaven: door taxiconroles op straat en door bedrijfsbezoeken. Sinds 1 oktober 2016 handhaaft de ILT bij straatcontroles op de aanwezigheid van de BCT en de juiste softwareversie (software-update volgens de nieuwe specificaties), en op de naleving van de dagelijkse arbeids- en rusttijden. In 2017 is het voornemen om ook bij bedrijfsbezoeken te controleren met behulp van gegevens uit de BCT, onder meer op de wekelijkse arbeids- en rusttijden en rusttijden in een termijn van 28 dagen. De ILT wisselt gegevens uit met de RDW, de Belastingdienst en KIWA, op basis van een daarvoor vastgesteld protocol.

Naast een rol in het toezicht op de naleving heeft de ILT ook een rol bij het *kaart- en certificaatuitgifte-proces*. KIWA geeft deze kaarten uit, onder mandaat van de minister. Ten behoeve van een deugdelijke controle (door het plaatsen van digitale handtekeningen) zijn aan deze kaarten certificaten gekoppeld.

⁹ <http://www.taxipro.nl/contractvervoer/2013/10/03/vakbond-luidt-noodklok-over-taxibranche-en-komt-met-deltaplan/>

¹⁰ http://www.knv.nl/multimedia/documenten/knv_algemene_voorwaarden_taxi_nl.pdf

Als dossierhouder BCT is de ILT er verantwoordelijk voor dat de uitgifte van de verschillende kaarten voor de BCT voldoet aan de eisen van de Public Key Infrastructure (PKI)overheid.

RDW (Dienst Wegverkeer)

De RDW (Dienst Wegverkeer) voert taken uit op het gebied van toelating van voertuigen en onderdelen daarvan, toezicht en handhaving, registratie, informatieverstrekking en documentafgifte.

Ten aanzien van de BCT heeft de RDW de volgende taken:

- Toezicht op de fabrikanten door middel van de toets op 'conformity of production'.
- Typegoedkeuring van de BCT op basis van de aanvraag van de fabrikant en de testrapporten van de door de RDW aangewezen technische diensten UL en Brightsight.
- Het houden van toezicht op de erkende werkplaatsen voor het activeren van de BCT.
- Door de RDW aangewezen en gecontroleerde technische diensten bepalen of alle hard- en software aan de eisen voldoet.

Ministerie van Economische Zaken

Het ministerie van Economische Zaken (ministerie van EZ) is verantwoordelijk voor een goede marktordening. Belangrijke aspecten zijn de marktwerking, de positie van de reiziger en innovatie.

Ministerie van Financiën

Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de fiscale wetgeving. De Belastingdienst is onderdeel van het ministerie. De Belastingdienst is onder andere verantwoordelijk voor het heffen en innen van belastingen en premies en uitkeren van toeslagen. Met betrekking tot de evaluatie van de BCT kan worden opgemerkt dat het voor de ondernemer voor het voldoen aan zijn fiscale verplichtingen mogelijk maar niet verplicht is om gebruik te maken van de BCT. De Belastingdienst en KNV hebben in 2012 een convenant afgesloten voor de taxisector. Hierin is tevens een aantal passages opgenomen over het gebruik maken van de BCT.¹¹

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministerie van SZW) is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving op het terrein van arbeidsomstandigheden en de algemeen verbindend verklaring van cao's. Het toezicht op de naleving van rusttijden heeft de Inspectie SZW niet tot prioriteit benoemd, omdat de ILT hier de naleving van arbeids- en rusttijden meeneemt bij hun controles.

Ministerie van Veiligheid en Justitie/Openbaar Ministerie

Het ministerie van Veiligheid en Justitie (ministerie VenJ) is eindverantwoordelijk voor de handhaving van wet- en regelgeving.

Het Openbaar Ministerie (OM) handhaaft de (strafrechtelijke) overtredingen krachtens de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000), die in artikel 1 van de Wet op de economische delicten (WED) als economisch delict zijn aangemerkt.¹² Mocht er bij een van de zaken die zij behandelen een taxi betrokken zijn, dan kunnen zij gebruikmaken van de gegevens uit de BCT. Daarbij werkt het OM samen met de ILT en de Belastingdienst. Het OM heeft geen rol bij de handhaving van de naleving van de arbeids- en rusttijden. Ten slotte kunnen ook de politie en Koninklijke Marechaussee controles op taxi's uitvoeren.

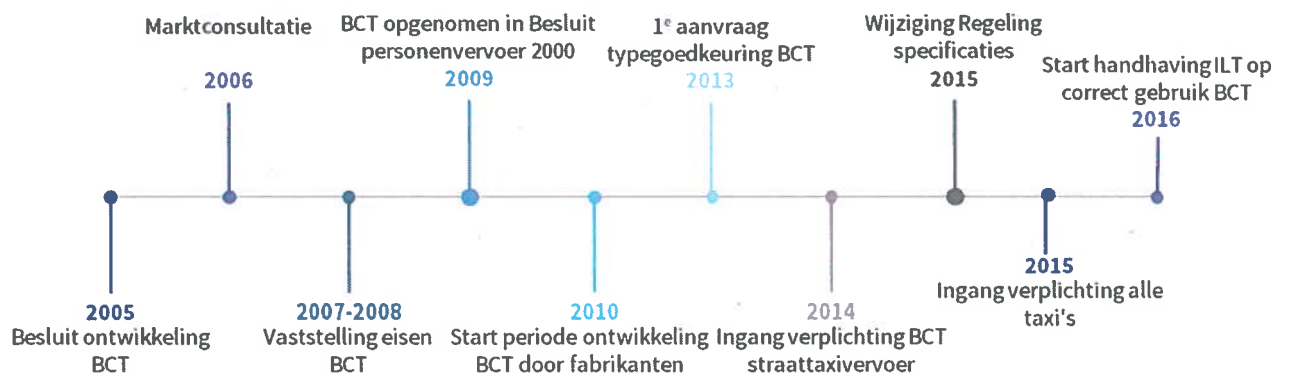
¹¹ http://www.knv.nl/multimedia/documenten/taxi_convenant_belastingdienst_knv_taxi.pdf

¹² Richtlijn voor strafvordering Wet personenvervoer 2000 (2016R006).

<https://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/index/@94083/richtlijn-2d/>

4 Tijdlijnontwikkeling BCT

Aan de verplichtstelling van de BCT is een lang traject voorafgegaan. Dit hoofdstuk gaat daar op in.



Figuur 2: Tijdlijn invoering BCT

Vanaf midden jaren negentig wil het Rijk de taxisector dereguleren. Tegelijkertijd vroeg ook de KNV om een digitale oplossing ter vervanging van de papieren ritadministratie en het werkboek. Dit voornemen is opgenomen in de taxivisie op het taxivervoer van eind jaren '90. In 2004/2005 heeft KNV voor het onderwerp 'digitale registratie van arbeids- en rusttijden en ritgegevens' een werkgroep met leden ingericht. Tegelijkertijd werkte de ILT aan een doelmatiger toezicht, waarbij de ILT gebruik wilde maken van een digitale ritregistratie ten behoeve van de handhaving. In november 2005 is in samenspraak tussen branche, consumentenorganisaties, vakbonden en politiek besloten tot de implementatie van de boordcomputer taxi (BCT).

Tijdens de marktconsultatie in 2006 gaven meerdere fabrikanten aan een eigen BCT te willen ontwikkelen. Na intensief overleg tussen deze partijen zijn tussen 2007 en 2008 de eisen vastgesteld waaraan de BCT moest voldoen. Omdat fraudebestrijding een belangrijk doel van de BCT was, werden er hoge eisen gesteld ten aanzien van de beveiliging van de software. Er is gekozen voor een voorschrift van een middel - de BCT - om te zorgen dat er sprake is van voldoende uniformiteit, om zo communicatie naar de ILT te vergemakkelijken.

Op aandringen van de branche is gekozen om de BCT door marktpartijen te laten ontwikkelen. Dit om de keuzevrijheid van ondernemers te vergroten en de prijs verlagen.

Oorspronkelijk was het doel om eind 2008 de eerste BCT's op de markt te brengen. Deze deadline werd niet gehaald, met name doordat de eisen en specificaties niet voldoende duidelijk bleken te zijn.

De plicht een BCT te hebben werd in 2009 in het Besluit personenvervoer 2000 opgenomen.¹³ De nadere eisen zijn neergelegd in de Regeling specificaties en typegoedkeuring boordcomputer taxi.

Op basis hiervan zijn de fabrikanten gaan bouwen. Door interpretatieruimte in de specificaties werd het ontwikkelproces complexer en langduriger dan verwacht. Drie van de vier fabrikanten zijn failliet gegaan, waarbij twee fabrikanten een doorstart hebben gemaakt. In 2013 is de eerste aanvraag voor typegoedkeuring ingediend door een fabrikant en verleend door de RDW. Op verzoek van de sector die wilde kiezen uit meerdere aanbieders is de geplande ingangsdatum voor de invoering van de BCT in het straattaxivervoer per oktober 2013 vervolgens uitgesteld naar juli 2014. De ingangsdatum voor het contractvervoer lag op 1 februari 2015.

In 2014 zijn problemen geconstateerd met het functioneren van de BCT's. Deze problemen leidden er toe dat de ILT de BCT niet kon uitlezen. Interpretatieruimte in de specificaties en ontwerpfouten in de geleverde BCT's lagen aan de problemen ten grondslag. Om die reden is in 2015 een wijziging in de Regeling specificaties en typegoedkeuring boordcomputer taxi doorgevoerd waarbij tevens door de markt gewenste verbeteringen zijn meegenomen. De handhaving op de BCT werd voorlopig uitgesteld. Vanaf 1 juli 2016, het moment waarop de BCT's moesten voldoen aan de gewijzigde specificaties, heeft de ILT de handhaving langzaam opgebouwd. Sinds 1 oktober 2016 handhaaft de ILT volledig. Dat wil zeggen dat de ILT handhaaft op aanwezigheid van de BCT, de juiste bediening van de BCT en op data uit de BCT.

¹³ Besluit van 16 oktober 2009, houdende wijziging van het Besluit personenvervoer 2000, het Arbeidstijdenbesluit vervoer en het Reglement rijbewijzen in verband met de invoering van de boordcomputer taxi, de afschaffing van de vergunning voor collectief personenvervoer en een technische wijziging in verband met het elektronisch vervoerbewijs.

5 Werking BCT

In dit hoofdstuk beschrijven we de werking van de BCT voor de taxichauffeurs, ondernemers en toezichthouders op hoofdlijnen als vertrekpunt voor de analyse van het doelbereik van de BCT in het volgende hoofdstuk. Eerst licht het hoofdstuk kort toe, welke gebruiksmodi de BCT heeft. Een modus is een set van gebruiksmogelijkheden voor een bepaalde doelgroep of toepassing - in dit geval de gebruikersgroepen van de BCT. Vervolgens gaat het in op het gebruik door deze groepen, te weten de taxichauffeur, de taxiondernemer, en de partijen die de BCT gebruiken voor de handhaving, te weten de ILT, het SFT alsmede de Belastingdienst.

Een uitwerking op detailniveau van alle werkprocessen is opgenomen in Bijlage IV: Beschrijving werkprocessen. De beschrijving van de werkprocessen is gebaseerd op de eisen zoals opgenomen in de regelgeving¹⁴ en de informatie en documentatie die tijdens het onderzoek werd ontvangen door de verschillende gebruikersgroepen van de BCT.

5.1 Gebruiksmodi van BCT

De BCT wordt gebruikt voor diverse toepassingen door verschillende gebruikersgroepen. Elke toepassing kent een eigen modus, te weten:

1. De operationele modus: het gebruik van de BCT door de *taxichauffeur* in de dagelijkse werkzaamheden
2. De bedrijfsmodus: het gebruik van de BCT door *taxiondernemers* voor de bedrijfsvoering
3. De controlemodus: het gebruik van de BCT door *de controlerende instanties* voor hun werkzaamheden
4. De activerings- en keuringsmodus: het keuren en activeren van de BCT door daartoe *bevoegde instanties*.

De werkingsmodus wordt bepaald door het type boordcomputerkaart dat in de kaartinterface is ingebracht.

¹⁴ 'Regeling specificaties en typegoedkeuring BCT', de 'Regeling gebruik boordcomputer en boordcomputer-kaarten' en de 'Regeling erkenning werkplaatsen boordcomputer taxi'.

5.2 Gebruik BCT door taxichauffeur

De boordcomputer registreert in de operationele modus de arbeids- en rusttijden¹⁵. De volgende ritgegevens worden geregistreerd:

- tijdstip van vertrek en aankomst
- adres en plaats van vertrek
- adres en plaats van aankomst
- de kilometerstand (niet de taxameterstand) bij het begin en bij het einde van de rit
- het aantal kilometers in beladen toestand (mét reizigers)
- de ritprijs, zoals die is berekend door de taxameter
- de daadwerkelijk afgerekende ritprijs.

Dienst gegevens (per dienst):

- het tijdstip waarop de dienst begint en eindigt
- de kilometerstand aan het begin van de dienst
- de kilometerstand aan het einde van de dienst.

Gedurende de dienst gebruikt de taxichauffeur de BCT als volgt:

- *Start dienst.* Bij de start van de dienst plaatst de chauffeur zijn kaart in de BCT en voert de pincode in. Dan wordt de operationele modus van de BCT actief, in het niveau 'Arbeidstijd'. De bestuurder voert de begintijd en eindtijd van voorgaande werkzaamheden in anders dan rijden (bijvoorbeeld een nachtportiersdienst).
- *Start Taxivervoer.* Bij het begin van een taxirit, registreert de chauffeur een beladen of onbeladen rit in de BCT. Hierdoor schakelt de BCT van werkingsniveau 'Arbeidstijd' naar werkingsniveau 'Taxivervoer'. Aan het einde van de rit, registreert de chauffeur in de BCT dat de rit is afgerond.
- *Pauze.* De bestuurder registreert de aanvang en het einde van een pauze. Hij mag dan niet aan het werk zijn - en dus ook niet op de taxistandplaats wachten op een rit.
- *Beëindiging werkzaamheden.* Bij beëindiging van de werkzaamheden beëindigt de bestuurder de kaartsessie en bevestigt dit met zijn pincode. Hiermee plaatst hij een elektronische handtekening over alle geregistreerde gegevens. De BCT zet daarnaast een automatische handtekening ter controle van de integriteit van de gegevens. Ook kopieert de BCT de gegevens op de BCT naar de chauffeurskaart. Dan neemt de chauffeur zijn kaart uit de BCT.

5.3 Gebruik BCT door taxiondernemer

Taxiondernemers zijn verplicht in hun taxi's een BCT te hebben geïnstalleerd en geactiveerd. Ten aanzien van de BCT hebben ze de volgende verantwoordelijkheden:

- Aanwezigheid en activatie van BCT (door gebruik van de ondernemerskaart) en juiste software.
Taxiondernemers dienen zorg te dragen dat de BCT door erkende werkplaatsen is geïnstalleerd. Taxiondernemers dienen ervoor te zorgen dat er toegestane software op de BCT aanwezig is.
- Juist gebruik van de BCT. In eerste instantie is de chauffeur zelf verantwoordelijk voor het juiste gebruik. Taxiondernemers kunnen wel informatiemateriaal beschikbaar stellen en hier chauffeurs op wijzen, bijvoorbeeld door informatiesessies.

¹⁵ http://wetten.overheid.nl/BWBR0009386/2016-03-02#Hoofdstuk2_Paragraaf2.5_Subparagraaf_8_Artikel2.5:7

- Koppeling van de BCT met eigen administratie is optioneel. Softwarepartijen (bijvoorbeeld Censys, Korton, Cabman) kunnen een dataterminal koppelen aan de BCT om de output te gebruiken en uit te breiden met relevante functionaliteiten (zoals routeweergave op een kaart) voor een chauffeur en taxionderneming. De BCT-data mogen daarbij uitgelezen en gebruikt worden. De ondernemer mag de data in een BCT niet aanpassen; het moet een *stand alone* apparaat blijven¹⁶.

5.4 Gebruik BCT voor toezicht, handhaving en aangifte

Controle arbeids- en rusttijden door ILT

Voor de invoering van de BCT controleerde de ILT met behulp van de handgeschreven werkmappen en dagrittenstaten de arbeids- en rusttijden. Dit proces is nu gedigitaliseerd. In de controlemodus kan ILT de relevante gegevens uit de BCT downloaden en de dagelijkse arbeids- en rusttijden direct beoordelen. Daarnaast kan de ILT een grote hoeveelheid gegevens - bijvoorbeeld uit de bedrijfsadministratie - downloaden en met behulp van het analyseprogramma Dianta analyseren op correcte naleving van arbeids- en rusttijden.

- De ILT handhaaft op de aanwezigheid van geactiveerde BCT met een toegestane en geldige software-versie. Als dit niet het geval blijkt, kan de ILT een boete geven.¹⁷
- De ILT handhaaft op correct gebruik van de BCT, waarbij de instantie boetes kan uitdelen als bijvoorbeeld dagelijkse- of wekelijkse arbeids- en rusttijden zijn overschreden.

Werkzaamheden toets naleving cao door SFT

Het Sociaal Fonds Taxi (SFT) toetst of werkgevers zich aan de cao Taxivervoer houden. Hiervoor licht het SFT de bedrijfsadministratie door. De werkgever is verplicht om aan het onderzoek mee te werken. De vorm waarin de ondernemers dat aanleveren is vrij, zolang het een inzichtelijke en deugdelijke administratie betreft. De BCT-gegevens zullen, samen met de eigen administratie van het bedrijf, steeds meer de basis van de cao-controles gaan vormen.¹⁸

Controle op aangifte door Belastingdienst

Een taxiondernemer kan onder bepaalde voorwaarden gebruik maken van fiscale faciliteiten, zoals een teruggaaf van belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) en een vrijstelling van motorrijtuigenbelasting (MRB). Voor het aanvragen van deze faciliteiten dient de ondernemer gebruik te maken van de formulieren van de Belastingdienst. Bij het invullen verklaart de ondernemer onder andere dat de auto voor minstens 90% voor taxivervoer wordt gebruikt. Bij de aanvraag hoeft de ondernemer geen bewijs hiervan in te dienen. Wel dient hij te voldoen aan de administratie-eisen van de Belastingdienst om bij een eventuele controle door de Belastingdienst te kunnen aantonen aan alle voorwaarden te hebben voldaan. De Belastingdienst en KNV hebben in 2012 een convenant afgesloten voor de taxisector.

¹⁶ Dataterminals waren ruim voor de invoering van de BCT al ver gevorderd: vanaf 1992 hadden dataterminals al een Simkaart waardoor opdrachten van het hoofdkantoor doorgezet konden worden aan een taxi en vanaf de jaren '97/98 kregen taxi's ook een GPS kastje, waardoor ondernemers taxi's konden volgen.

¹⁷ Als de software-update niet is geïnstalleerd en de ondernemer hiervoor verwijtbaar is, kan hij een boete krijgen van 1800 euro en een verbod op het verrichten van taxivervoer.

¹⁸ Bronnen: Website Sociaal Fonds Taxivervoer en <http://www.taxipro.nl/ondernemen/2016/10/03/bct-gegevens-als-basis-voor-cao-controles/>

Hierin is een aantal passages opgenomen over het gebruik maken van de BCT. In Bijlage IV Beschrijving werkprocessen is de relevante tekst van hoofdstuk 4 van dit convenant opgenomen.

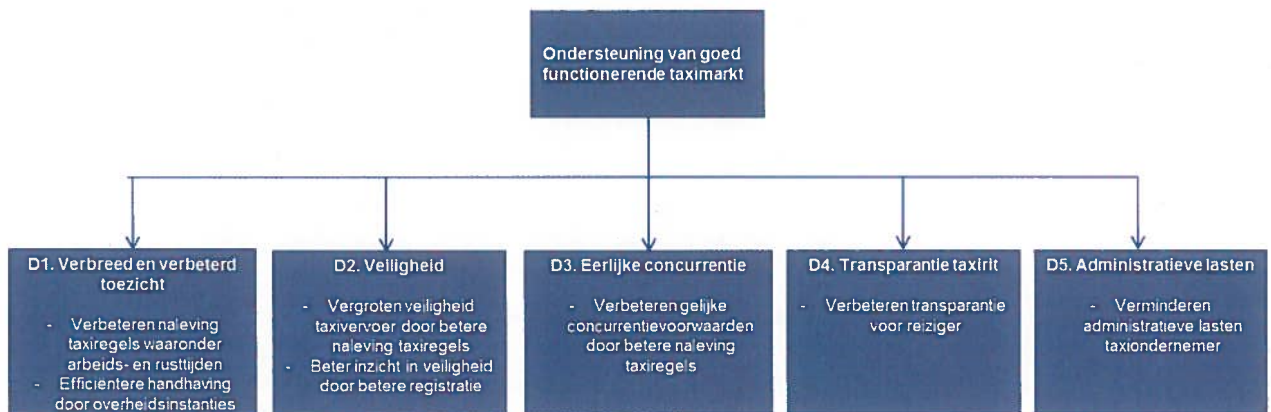
6 Doelbereik door BCT

In dit hoofdstuk beschrijven we de mate waarin de doelen die aan de introductie van de BCT ten grondslag liggen, worden bereikt. De BCT heeft de volgende doelen:

1. Verbreed en verbeterd toezicht.
2. Veiligheid van het taxivervoer.
3. Verbeteren gelijke concurrentievoorwaarden.
4. Verbeterde transparantie voor de reiziger.
5. Vermindering administratieve lasten voor de taxiondernemer.

Samen moeten deze doelen bijdragen aan een goed functionerende taximarkt door registratie en de handhaving veiliger, efficiënter en inzichtelijker te maken.

Ter beantwoording van de vraag naar het doelbereik van de BCT is een doelenboom opgesteld. In het evaluatiekader zijn per doel de indicatoren, bronnen en onderzoeksmethoden beschreven. Het evaluatiekader wordt gebruikt om per doel een systematische analyse mogelijk te maken van de werking van de BCT om de doelen te bereiken. De nadere beschrijving en onderbouwing van het evaluatiekader is opgenomen in Bijlage V: Evaluatiekader voor analyse doelbereik.



Figuur 3: Doelenboom op hoofdlijnen

Onderstaand beschrijven we per doel de bevindingen en conclusies met betrekking tot het doelbereik. Het hoofdstuk start met een beschrijving van het doel (definitie) en de subdoelen. Vervolgens geven we aan welke subdoelen bijdragen aan het doelbereik. Bij de beschrijving wordt tevens expliciet ingegaan op de nadere vragen naar het doelbereik zoals geformuleerd in de offerte-uitvraag die zijn opgenomen in Bijlage I: Deelvragen bij onderzoeksvragen.

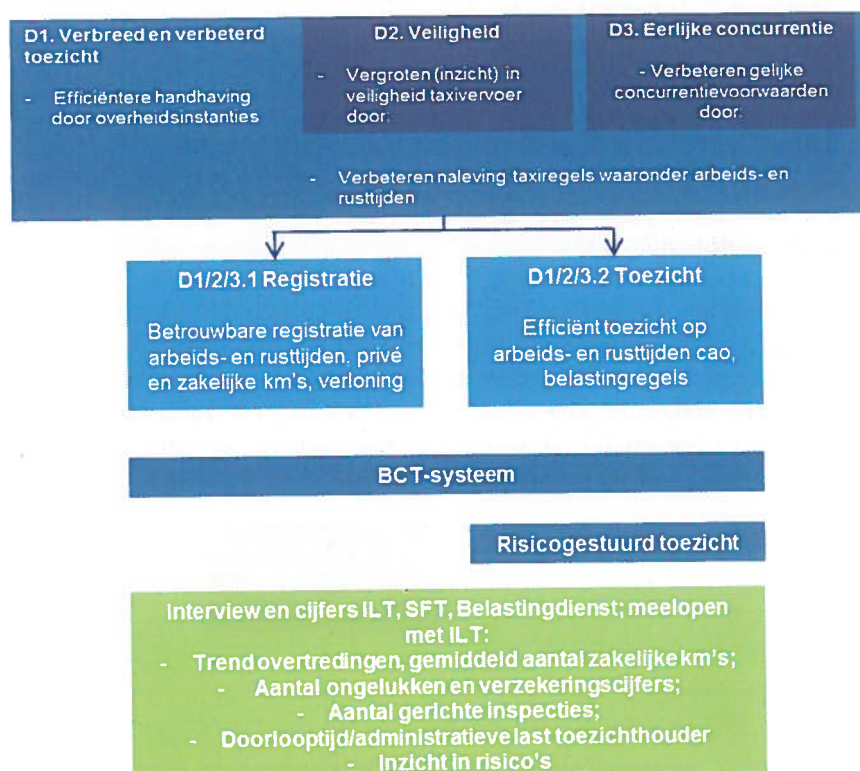
Ten behoeve van de leesbaarheid zijn de verschillende vragen opgenomen in de kantlijn van de tekst. De antwoorden op de vragen staan in de hoofdtekst naast de respectievelijke vragen.

6.1 Doel 1: Verbreed en verbeterd toezicht

Onderstaande doelenboom laat zien in hoeverre de BCT bijdraagt aan verbreed en verbeterd toezicht. Omdat er een nauwe samenhang is met het vergroten van de veiligheid en eerlijke concurrentie, zijn deze elementen in één figuur opgenomen.

Definitie

Het belangrijkste doel voor de overheid met de BCT is het verbeteren van het toezicht op de naleving van de regels voor arbeids- en rusttijden in de taximarkt.



Figuur 4: Doelenboom toezicht, veiligheid en concurrentie

In essentie gaat het om de controle van de naleving van de arbeids- en rusttijden, de correcte ritregistratie en of er al dan niet sprake is van fraude, in de zin dat bewust verkeerd gehandeld wordt om er voordeel uit te halen. Naast de ILT heeft ook SFT een rol bij de controle op de taximarkt. De Belastingdienst verricht toezicht op de naleving van de belastingwetgeving van onder anderen taxiondernemers.

Subdoelen

Om een bijdrage te kunnen leveren aan een verbeterd toezicht zijn de volgende twee subdoelen van belang:

- Er moet sprake zijn van **deugdelijke, op waarheid berustende registratie** van de arbeids- en rusttijden en ritregistratie die niet naderhand gemanipuleerd kan worden.
- De geregistreerde data moet op een **efficiënte manier uitgelezen** kunnen worden.

Doelbereik subdoel deugdelijke, op de waarheid berustende registratie

Tot de invoering van de BCT waren taxichauffeurs verplicht hun registratie bij te houden in de vorm van een (dag)rittenstaat - waarin per dag is opgenomen wat de ritten zijn - en een werkboekje - waarin de arbeids- en rusttijden waren opgenomen. In de dagrittenstaat/het werkboekje werden de arbeids- en rusttijden handmatig door de taxichauffeur bijgehouden. In het werkboekje werden diensten en bijbehorende pauzes en daarnaast ook vrije dagen en niet gewerkte dagen (ziekte) bijgehouden. De dagrittenstaat en het werkboekje diende wekelijks door de werkgever gecontroleerd te worden en na aftekenen voor een aantal jaren bewaard te worden voor een eventuele bedrijfscontrole door de ILT. Omdat (dag)rittenstaten en werkboekjes ook achteraf of opnieuw ingevuld konden worden, was deze documentatie fraudegevoelig. Zo kon een niet genoten pauze wel worden opgeschreven in het werkboekje. Het werkboekje staat daarom in de volksmond ook bekend als 'leugenboekje'. Een inspecteur van de ILT gaf aan dat met de invoering van de BCT de registratie van betrouwbaarder is: het is voorgekomen dat er beperkte overtredingen zijn geconstateerd, die eerder onzichtbaar bleven. Hij gaf een voorbeeld van een chauffeur, die 20 minuten te vroeg startte met een dienst en zich dus niet had gehouden aan de eisen voor de dagelijkse rusttijd. In de papieren rittenstaten werd dit soort zaken volgens deze inspecteur niet aangetroffen.

Sluit de registratie van de gegevens door de BCT aan bij de werkelijkheid, zijn de gegevens deugdelijk?

De BCT werkt zoveel als mogelijk automatisch en registreert continu positiegegevens/gps-data van de taxi. Telkens als de gegevens zijn opgeslagen, worden deze met een digitale handtekening bevestigd. Door de beveiliging van de BCT kunnen eenmaal geregistreerde gegevens, anders dan bij de dagrittenstaat en in het werkboek, achteraf niet gemanipuleerd worden.

Bij consciëntieuze bediening legt de BCT de werkelijkheid betrouwbaar vast en vermindert deze de kans op fouten en mogelijkheden voor fraude. Bepaalde handelingen zijn nog steeds handmatig, zoals het intoetsen van het soort rit (beladen/onbeladen) en het invoeren van de chauffeurskaart. Hierdoor blijft een afwijkende registratie mogelijk. Zo kan een chauffeur bijvoorbeeld intoetsen dat hij onbeladen rijdt, terwijl hij wel een klant vervoert. Deze niet-naleving van de regelgeving kan enkel door een 'heterdaadactie' - het op straat controleren van een chauffeur die op dat moment in overtreding is - opgemerkt worden.

Kunnen handhaving-instanties inderdaad beter nagaan of vervoerders zich aan de regels houden?

In het verleden konden overtredingen in de papieren dagrittenstaat makkelijk achteraf worden weggewerkt en daardoor moeilijk door de ILT worden vastgesteld. Door de continue registratie is het niet mogelijk om (achteraf) de registratie van arbeids- en rusttijden of ritregistratie aan te passen. Voor de handhavinginstanties betekent dit dat de BCT een niet te manipuleren overzicht van de arbeids- en rusttijden en ritregistratie geeft.

Ten tijde van de nulmeting kon de ILT beter nagaan of de vervoerders zich de afgelopen 24 uur aan de regels had gehouden. Door in de taxi de gegevens die op de chauffeurskaart en in de BCT zijn opgeslagen door te nemen, ziet een inspecteur wat de eindtijd was van de afgelopen dienst, de starttijd van de huidige dienst en of de pauzeregels zijn nageleefd. Ten tijde van de nulmeting kon de wekelijkse arbeids- en rusttijden nog niet beter worden nagegaan.

Doelbereik subdoel efficiënte uitlezing data

De ILT kon de BCT ten tijde van de nulmeting via de operationele modus 'op straat' uitlezen ten behoeve van de controle op de dagelijkse arbeids- en rusttijden.

Straatinspecties op basis van de BCT duren op dit moment twee tot drie keer langer dan controles op basis van geschreven rittenstaten en werkboekjes. Het kost tijd om de inspectiekaart in de BCT te plaatsen, de usb-stick te (ont)koppelen, et cetera.

Kunnen toezichthouders de beschikbare gegevens makkelijker verwerken? Is het gemakkelijker om terug te kijken in de tijd? Kun je met de BCT meer gegevens doornemen dan voorheen?

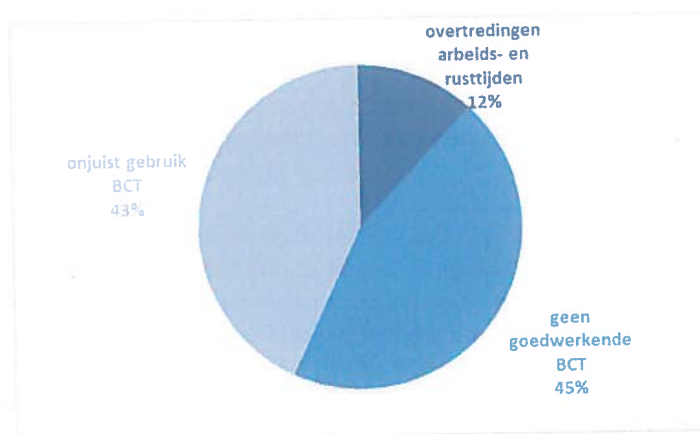
Het SFT werkt op dit moment aan een portaal waarmee taxiondernemers de BCT-data makkelijk kunnen uploaden ten behoeve van de controle van de cao en de arbeids- en rusttijden.

Is het toezicht daardoor efficiënter, of kan dat op basis van de eerste ervaringen efficiënter worden? Is dat kwantitatief en kwalitatief te onderbouwen?

Ten tijde van de nulmeting was er nog geen sprake van een efficiënter toezicht. Toezicht vond plaats in de vorm van straatinspecties, waarbij de gegevens in de BCT van een taxi werden gecontroleerd. Dagelijkse rusttijd konden de inspecteurs ter plekke uit de BCT uitlezen. De gegevens op de BCT ten behoeve van het toetsen van de wekelijkse rusttijd werden op een USB-stick geplaatst van de inspecteur en vervolgens uitgelezen in Dianta. Er deden zich daarbij in de onderzochte periode regelmatig foutmeldingen voor, die naar verwachting van de ILT kinderziektes zullen blijken te zijn. Naast de inspecties op straat streeft de ILT naar het risico-gestuurd en informatieverricht inspecteren van 200 bedrijven per jaar. Bij deze bezoeken heeft de ILT nog niet gekeken naar de dagelijkse en wekelijkse arbeids- en rusttijden. Naar verwachting zullen in 2017 bij bedrijfsbezoeken ook de gegevens uit de BCT worden geanalyseerd.

ILT heeft de inspectiecijfers van taxi-inspecties over de periode van 1 juli 2016 (moment van start van (gedeeltelijke) handhaving van de BCT) tot en met 31 december beschikbaar gesteld. Uit de cijfers komen de volgende inzichten:

- Er waren in de periode van 1 juli 2016 tot en met 31 december 2016 1171 unieke taxi-inspecties.
- Bij 878 inspecties (75%) waren er geen overtredingen gesignaleerd, bij de overige 293 inspecties (25%) waren er 1 of meerdere overtredingen gesignaleerd. In totaal zijn er 408 overtredingen gesignaleerd.
- Bij 92 inspecties (8% van de inspecties) zijn 1 of meerdere BCT-gerelateerde overtredingen gesignaleerd. In totaal zijn er 120 BCT-gerelateerde overtredingen geregistreerd.
- Van de 120 BCT-gerelateerde overtredingen zijn er:
 - 15 overtredingen gekoppeld aan rij- en rusttijden
 - 51 overtredingen gekoppeld aan een niet goedwerkende of geïnstalleerde BCT
 - 54 overtredingen gekoppeld aan een niet juist gebruik van de BCT
- Voor de 120 BCT-gerelateerde overtredingen is in 76 gevallen een waarschuwing gegeven en in de 44 overige gevallen een proces-verbaal opgemaakt.



Figuur 5: BCT gerelateerde overtredingen

Uit deze cijfers is bij deze nulmeting geen trend met de cijfers uit het verleden te destilleren. Bij de éénmeting kan gezien worden of al een (voorlopige) ontwikkeling te zien is in de aantallen van inspecties en BCT-gerelateerde overtredingen. Naar verwachting zal het aantal overtredingen door een niet goedwerkende of geïnstalleerde BCT dalen.

Conclusie

Doelbereik op dit moment

- De gegevens in de BCT kunnen, als zij eenmaal zijn ingevoerd, niet gemanipuleerd worden. De gegevens zijn deugdelijk. Het blijft mogelijk voor taxichauffeurs om bepaalde gegevens handmatig te manipuleren (bv een onbeladen rit invoeren, terwijl deze beladen is).
- Er is sprake van een beperkte verbetering van de controleerbaarheid van de naleving van de regelgeving ten aanzien van de dagelijkse arbeids- rusttijd.
- Voor wat betreft het subdoel 'efficiënt kunnen uitlezen van de BCT' is er ten tijde van de nulmeting geen substantiële verandering te constateren ten opzichte van de oude situatie. Er is alleen nog sprake van toezicht op de naleving op 'straat'. Deze inspecties duren bovendien langer.
- Er zijn sinds 1 juli 2016 120 BCT-gerelateerde overtredingen geconstateerd. In 76 gevallen is een waarschuwing gegeven en in de 44 overige gevallen een proces-verbaal opgemaakt.

Doelbereik in de toekomst

- Er zijn verschillende kansen om het doelbereik in de toekomst te vergroten. De straatinspecties kunnen effectiever worden doordat grotere hoeveelheden data kunnen worden geanalyseerd. Ook kan toezicht op de naleving van de arbeids- en rusttijden bij bedrijfsbezoeken wordt gehouden, het doelbereik vergroten. Nader onderzoek bij de éénmeting geeft hierover meer duidelijkheid.
- Het doen van een inspectie op basis van de data via de BCT kost meer tijd dan de controle van de handgeschreven documenten in de oude situatie. Als in de toekomst de verschillende actoren beter zijn ingewerkt in de BCT, dan kan de tijd die met de controle gemoeid is mogelijk verkort worden.

6.2 Doel 2: Veiligheid taxivervoer

Definitie

Veiligheid van het taxivervoer kan op verschillende aspecten betrekking hebben: het rijgedrag van de chauffeur, de fysieke veiligheid bij de opstapplaats of de veiligheid van de passagier. De BCT draagt bij aan het toetsen of de chauffeur zich aan de geldende wet- en regelgeving houdt. Er wordt van de BCT een preventieve werking verwacht op de naleving van de arbeids- en rusttijden. De chauffeur kan de geregistreerde gegevens nu eenmaal niet meer wijzigen, waardoor de registratie betrouwbaarder is. Gevolg is dat de bestuurder (normaal gesproken) uitgerust is en veilig(er) kan rijden. Daarnaast dient de BCT meer inzicht te bieden in de mate waarin chauffeurs te lang werken. Dit leidt tot een groter inzicht in de veiligheid van het taxivervoer.

Subdoelen

Om een bijdrage te kunnen leveren aan de veiligheid moeten de volgende twee subdoelen worden behaald:

- Er moet sprake zijn van **deugdelijke, op de waarheid berustende registratie** van de arbeids- en rusttijden die niet naderhand gemanipuleerd kan worden.
- Er moet sprake zijn van effectief toezicht in de zin dat er een **realistische pakkans** moet zijn bij niet-naleving.

In hoeverre is sprake van een preventieve werking van de completere en meer betrouwbare registratie?

Doelbereik subdoel deugdelijke, op de waarheid berustende registratie

Zoals hierboven bij de bespreking van het doelbereik met betrekking tot verbeterd toezicht al is geconcludeerd, zorgt de BCT voor een betere registratie van de (niet-)naleving van de arbeids- en rusttijden door een bestuurder. Door de dwingende registratie van de BCT, draagt de BCT ook bij aan het bewustzijn over de arbeids- en rusttijden. Chauffeurs worden als het ware gedwongen na te denken of ze voldoende wekelijkse of dagelijkse rust hebben gehad en of ze voldoende pauze inlassen.

Voor het bepalen van de weekrust moeten taxichauffeurs ook andere gegevens in de BCT invoeren: het komt regelmatig voor dat chauffeurs naast het taxi-rijden nog andere werkzaamheden verrichten - bijvoorbeeld als nachtportier. Dit kan ook belastend of vermoeiend zijn. Bij het opstarten van de BCT aan het begin van hun dienst dienen zij daarom eventuele voorafgaande, andere werkzaamheden in de BCT te registreren. In hoeverre hieraan gevolg wordt gegeven, is niet bekend.

Wordt de pakkans inderdaad verhoogd?

Doelbereik subdoel realistische pakkans

Algemeen geldt dat de mate van naleving door een aantal factoren wordt bepaald. Er zijn drie dimensies te onderscheiden:¹⁹

- Controle-dimensie: welke invloed gaat uit van de controlerende activiteiten door de overheid? Niet alleen de kans op controle is belangrijk, maar ook de kans dat tijdens een controle een overtreding geconstateerd wordt.
- Dimensie voor spontane naleving: hoe zou de doelgroep zich gedragen zonder overheidscontrole of sancties? Hier spelen elementen een rol als sociale controle, de acceptatie van het beleid en de gezagsgetrouwheid van de doelgroep.
- Sanctie-dimensie: welke invloed heeft sanctiedreiging op het nalevingsgedrag? Niet elke geconstateerde overtreding leidt tot een sanctie en ook de zwaarte van de sancties speelt een rol.

Naast de spontane naleving is dus een reële kans dat iemand wordt gecontroleerd en er een sanctie wordt gegeven, een belangrijke dimensie voor de naleving. Uit het onderzoek blijkt dat de kans op controle door de ILT in de taximarkt door het veld als klein wordt beschouwd. Chauffeurs geven aan nog nooit door de ILT gecontroleerd te zijn. De als zeer laag gepercipieerde pakkans van een controle door de ILT ondermijnt het preventieve effect van de BCT. Met name voor zzp'ers die voor hun inkomsten direct afhankelijk zijn van de omzet van de ritten, is er een sterke prikkel om door te rijden tot de benodigde minimum omzet is verdiend.

Op grond van de motie 'De Mos' heeft ook het SFT een rol bij de toezicht op de naleving van de arbeids- en rusttijden, met name bij (grotere) bedrijven die werknemers in dienst hebben.

Wel kon de ILT sinds 1 oktober 2016 bij controles op taxistandplaatsen in enkele gevallen niet- naleving constateren, die eerder niet konden worden vastgesteld.

Overigens leven bij veel geïnterviewden twijfels over het causaal verband tussen het naleven van de arbeids- en rusttijden en de veiligheid van het taxivervoer. Voor de taxichauffeurs in loondienst geldt, dat zij in het algemeen een rooster hebben met een normale veertigurige werkweek. Voor taxichauffeurs die straattaxivervoer verrichten, met name in de opstapmarkt, geldt dat er veel rust in de dag wordt genomen, door korte ritten

¹⁹ Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving, <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61/naleving>

en veel wachttijden op de taxistandplaats. Hierin wijkt de taxisector af van bijvoorbeeld het vrachtvervoer, waar veel langer achter elkaar wordt gereden.

Conclusie

Doelbereik op dit moment

Aanname bij de invoering van de BCT is, dat het beter naleven van de regels van arbeids- en rusttijden leidt tot een grotere veiligheid. Naleving van deze regels kan worden vergroot door spontane naleving en doordat er een reële pakkans is.

- Er zijn aanwijzingen dat de invoering van BCT de spontane naleving vergroot, doordat chauffeurs zich beter bewust zijn van de regels over arbeids- en rusttijden.
- Voor grote bedrijven, waar het SFT een rol heeft bij de naleving van de arbeids- en rusttijden, is deze spontane naleving naar verwachting groot, omdat hier regelmatig wordt gecontroleerd.
- Op basis van het onderzoek lijkt de pakkans te klein om het gedrag van taxichauffeurs als groep te veranderen. Taxichauffeurs met een grote gezagsgetrouwheid zullen de regels nog nauwkeuriger naleven. Taxichauffeurs met geringe gezagsgetrouwheid aan de onderkant van de markt zullen hun gedrag niet aanpassen.

Doelbereik in de toekomst

- De spontane naleving zal gelijk blijven of mogelijk iets veranderen omdat mensen meer gewend zijn aan de BCT. Dit kan twee kanten opgaan: de naleving wordt groter door meer gewenning of langzaam wordt deze juist kleiner, omdat de aandacht verslapt.
- De naleving bij bedrijven met werknemers is naar verwachting groot, gezien de rol van het SFT.
- Op basis van de handhavingsacties van de ILT in de toekomst, kan de naleving van de regels veranderen als de pakkans reëler wordt.

6.3 Doel 3: Verbeteren van gelijke concurrentievoorwaarden

Definitie

De derde doelstelling van de BCT is om gelijke concurrentievoorwaarden voor alle taxiondernemers te faciliteren.

De verwachting is dat door de combinatie van een vergrote kans op controle en het kunnen constateren van een overtreding tijdens een controle een stijging van de naleving van de regels plaatsvindt. Door een kans op een boete wordt het voordeel dat een taxibedrijf kan behalen door zich niet aan de arbeids- en rusttijden te houden, opgeheven. Dat betekent dat een bedrijf dat de regels goed naleeft, niet benadeeld wordt ten opzichte van bedrijven die zich niet aan de regels houden.

Subdoelen

De derde doelstelling hangt nauw samen met de eerste doelstelling van een verbeterd toezicht. Uit de omschrijving blijkt dat het verbeterde toezicht een belangrijk middel of voorwaarde is voor het scheppen van meer gelijke concurrentievoorwaarden. Daarmee gelden voor de derde doelstelling dezelfde subdoelen als voor de eerste doelstelling, plus een realistische pakkans, zoals ook al van toepassing was bij de tweede doelstelling. Concreet betekent dit dat wil er sprake kunnen zijn van een bijdrage van de BCT voor meer gelijke concurrentievoorwaarden, voldaan moet zijn aan de volgende drie subdoelen:

- Er moet sprake zijn van **deugdelijke, op de waarheid berustende registratie** van de arbeids- en rust- en rijtijden die niet naderhand gemanipuleerd kan worden.
- De geregistreerde data moeten op een **efficiënte manier uitgelezen** kunnen worden.
- Er moet sprake zijn van effectief toezicht in de zin dat er een **realistische pakkans** moet zijn bij niet-naleving.

Om herhaling te voorkomen, wordt de analyse van het doelbereik van de subdoelen zoals reeds gedaan met betrekking tot doel 1 en 2 hier niet herhaald. De focus bij onderstaande analyse ligt op de toegevoegde waarde van de BCT bij het opsporen en voorkomen van fraude.

Is het moeilijker geworden om ten onrechte privé (zwart) te rijden wanneer een taxirit wordt gemaakt?

Doelbereik subdoel deugdelijke, op de waarheid berustende registratie

In het verleden was het makkelijk om te frauderen met de (dag)rittenstaten omdat deze ook achteraf ingevuld of aangepast konden worden. Ook met de BCT is het nog steeds mogelijk om ten onrechte privé (zwart) te rijden wanneer een taxirit wordt gemaakt. Echter, bij een controle op heterdaad is zwart rijden voor de ILT goed te bewijzen doordat de BCT het door de chauffeur gekozen werkingsniveau (werkingsniveau basis of werkingsniveau arbeidstijd) nauwkeurig vastlegt.

Is de verhouding tussen zakelijke en privé kilometers veranderd in de rittenregistratie? Is het aantal zakelijke kilometers per chauffeur gestegen?

Belangrijke dimensie van een gelijk speelveld is dat iedereen voldoet aan zijn fiscale verplichtingen. De gegevens uit de BCT kunnen benut worden om beter na te gaan of de aangifte berust op ware en deugdelijke gegevens.

Zijn toezichthouders beter in staat om gericht inspecties uit te voeren? Nu of naar verwachting in de toekomst?

Doelbereik subdoel realistische pakkans

Ten tijde van de nulmeting was er nog geen sprake van een gericht toezicht ten opzichte van de oude situatie. Toezicht door de ILT vond plaats in de vorm van straatinspecties die qua locatie en tijdstip risico-gestuurd zijn.

Wordt er minder fraude met de arbeids- en rusttijden geconstateerd dan voorheen?

Wel is bij een controle op heterdaad zwart rijden voor de ILT beter te bewijzen doordat de BCT het door de chauffeur gekozen werkingsniveau (werkingsniveau basis of werkingsniveau arbeidstijd) nauwkeurig vastlegt.

Als gezegd werd er in het verleden zeer beperkt fraude met arbeids- en rusttijden geconstateerd, omdat tijden makkelijk konden worden aangepast in de rittenstaat en de werkboekjes. Hiervan zijn dan ook geen cijfers beschikbaar. De verwachting is dat de gerichtheid van inspecties zal stijgen op het moment dat de ILT bedrijfsinspecties gaat uitvoeren en meer gericht taxi's controleert. Ten tijde van de nulmeting was de ILT nog niet begonnen met bedrijfsinspecties. Een belangrijke methodologische kanttekening is dat het te verwachten is, dat in het begin meer fraude geconstateerd zal worden, omdat het door de BCT beter detecteerbaar is.

Conclusie

Doelbereik op dit moment.

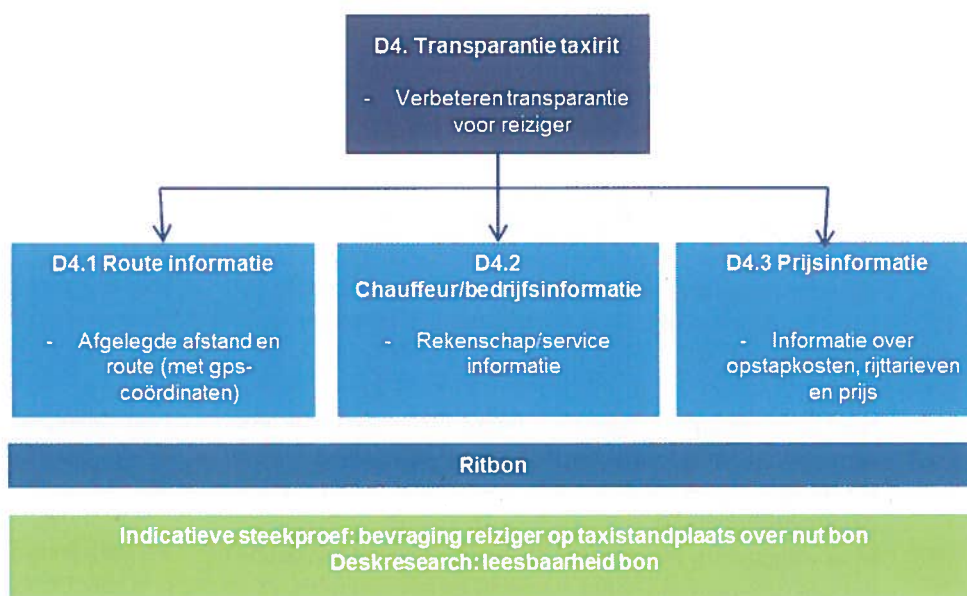
- Door het registreren van gegevens, wat ertoe leidt dat het ingewikkelder is om gegevens achteraf aan te passen, is het lastiger om met de BCT de arbeids- en rusttijden en ritgegevens te frauderen.
- De BCT kan bijdragen aan het opsporen van fraude, zoals het ten onrechte privé zwartrijden bij taxivervoer. In de huidige situatie van toezicht is hiervoor echter een heterdaadactie vereist. De ILT moet een taxichauffeur betrappen op het moment dat hij een reiziger vervoert en daarbij ten onrechte de BCT niet in het werkingsniveau arbeidstijd - beladen rit heeft staan.

- Gezien het feit dat de kans om gecontroleerd te worden relatief klein is, is de bijdrage van de BCT aan het vergroten van meer gelijke concurrentie in de taximarkt vooralsnog beperkt.
- De gegevens uit de BCT kunnen benut worden om beter na te gaan of de aangifte berust op ware en deugdelijke gegevens. Dit bevordert een gelijk speelveld.

Doelbereik in de toekomst.

De verwachting is dat als de handhaving intensiever is dit een effect kan hebben op de concurrentievoorwaarden. Dit loopt samen met het doelbereik van doel 1 en doel 2.

6.4 Doel 4: Verbeterde transparantie voor reiziger



Figuur 6: Doelenboom verbeterde transparantie

Definitie

De vierde doelstelling van de BCT is het verbeteren van de transparantie voor de taxirit voor de reiziger. Het gaat bij de BCT expliciet om transparantie na afloop van de taxirit. Het middel om deze toename in transparantie achteraf te meten, is de ritbon. Tot 1 januari 2016 was het verplicht om de ritbon te verstrekken. Inmiddels is de regelgeving in die zin aangepast dat alleen het aanbieden van (het verstrekken van) de ritbon verplicht is. Een ritbon mag fysiek of elektronisch worden verstrekt (e-mail of sms). Door de introductie van de BCT wordt de op de ritbon verstrekte informatie aangevuld met de gps-coördinatie van begin- en eindpunt van de rit. Aanvankelijk was de bedoeling om adressen op de bon op te nemen, maar dat stuitte op privacy-bezwaren.

Subdoelen

Om een bijdrage te kunnen leveren aan een verbeterde transparantie moeten de volgende twee subdoelen worden behaald:

- de ritbon met de gps-data moet **goed lees- en begrijpbaar** zijn
- de ritbon met gps-data moet van **toegevoegde waarde** zijn voor de transparantie voor de reiziger.

Doelbereik subdoel leesbaarheid en begrijpbaarheid

Uit de indicatieve steekproef onder taxireizigers in het kader van deze evaluatie is gebleken dat de leesbaarheid van de bon voor passagiers beperkt is. De ritbon wordt als onoverzichtelijk ervaren door de hoeveelheid van cijfers.

Doelbereik subdoel toegevoegde waarde

Door de wijzigingen in de Taxiwet per 1 januari 2016, is de chauffeur niet meer verplicht om een ritbon uit te reiken. Hij is wel verplicht om deze aan te bieden.

Produceert de BCT een (meer) complete bon?

De BCT completeert de data die reeds op de bon stond met de GPS-coördinaten van de taxirit. Daarmee staan nu de volgende gegevens op de ritbon:

- GPS-coördinaten van het begin- en eindpunt
- het toegepaste tarief
- de totaalprijs
- de gereden afstand in km
- het begin- en eindtijdstip van de rit
- het personenvervoernummer (zoals aangegeven op de vergunning)
- het kenteken
- de gegevens van de taxichauffeur/onderneming
- de gegevens van het landelijk klachtenmeldpunt.

Is de taxameter gekoppeld aan de BCT of veelal als functionaliteit in de BCT opgenomen?

Om deze complete ritbon te kunnen produceren, moeten taxameter en BCT met elkaar kunnen communiceren. Fabrikanten hebben dit op verschillende manieren in hun BCT's gefaciliteerd.²⁰

Maken de gps gegevens de afrekening transparanter en betrouwbaarder? Geeft de bon meer inzicht in hoe het eindtarief is opgebouwd?

Naar de mening van reizigersvereniging Rover zijn de GPS-data een aanvulling op de data op de ritbon ten behoeve van de transparantie. Uit de indicatieve steekproef onder taxireizigers in het kader van deze evaluatie is echter gebleken dat het nut van de bon voor passagiers beperkt is.

Maar weinig reizigers waren op de hoogte van het feit dat de bon GPS-data vermeldt. Het nut van GPS-data van begin- en eindpunt ervaren reizigers als beperkt voor het kunnen controleren of de kortste/snelste route is gereden. Reizigers geven aan dat de prijs-kilometerverhouding voor hun belangrijker is voor het inzicht in het eindtarief dan GPS-data. Dat betekent dat de door de BCT toegevoegde GPS-data qua inzicht in de opbouw van het eindtarief niets toevoegt. De ritbon wordt vooral gevraagd door zakelijke reizigers voor het declareren van kosten. Er zijn overigens wel aanbieders die meer informatie geven aan de reiziger, boven het minimum. Zij verstrekken bijvoorbeeld een routekaartje van de gereden route.

Bij het indienen van een klacht bij Stichting Taxiklacht wordt deze bon meegestuurd ter onderbouwing van de klacht. Het gaat hierbij om enkele tientallen klachten per jaar.

Conclusie

Doelbereik op dit moment

De taxameter is voor alle fabrikanten onderdeel van of verbonden met de BCT.

Met de BCT is het verplicht gesteld dat op de ritbon de GPS-data van begin- en eindpunt van de rit zijn vermeld.

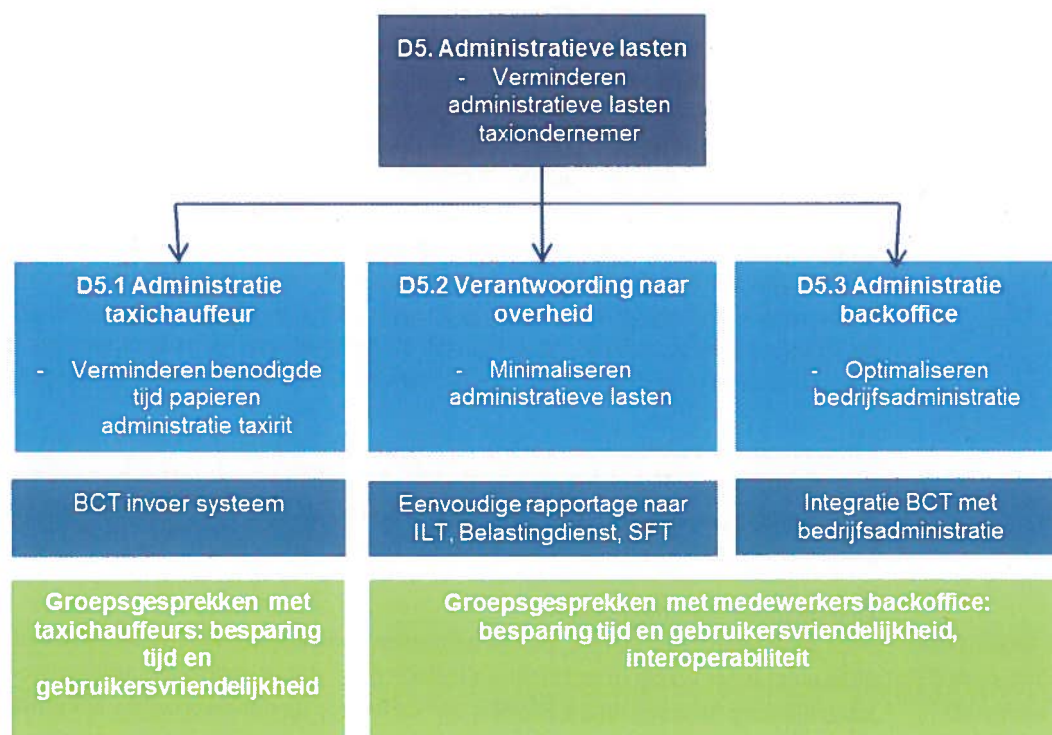
²⁰ Bij Quipment is de taxameter in de BCT geïntegreerd; bij Cabman bestaat zowel de optie voor een geïntegreerde taxameter als voor koppeling; bij Neone is de taxameter niet geïntegreerd maar wordt deze aan de BCT gekoppeld.

Op basis van het onderzoek blijkt dat deze GPS data aan de ritbon weinig toegevoegde waarde heeft voor reizigers. Reizigers geven aan dat de prijs-kilometerverhouding voor hun een belangrijker indicator van het betalen van de juiste prijs is dan GPS-data. Los van wat de BCT kan toevoegen aan een ex post overzicht ten behoeve van de transparantie, zijn reizigers het meest geïnteresseerd in een prijsindicatie voorafgaand aan de rit. In de markt zijn er initiatieven waarbij klanten meer uitgebreide informatie krijgen. Hierbij kan de BCT als registratie-instrument geen rol spelen. Wel kan de taxibon dienen als onderbouwing bij een klacht.

Doelbereik in de toekomst

- Het is de verwachting dat ook in de toekomst de transparantie voor de reiziger niet vergroot wordt door de GPS data van begin- en eindpunt op de ritbon.
- Mogelijk heeft de GPS-data wel meerwaarde ter onderbouwing van klachten.

6.5 Doel 5: Verminderen van administratieve lasten



Figuur 7: Doelenboom vermindering administratieve lasten

Definitie

De vijfde doelstelling van de BCT is het verminderen van de administratieve lasten van de taxiondernemer. Administratieve lasten zijn de kosten voor de taxiondernemer om te voldoen aan de informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid.²¹ Hieronder vallen dus niet de administratieve lasten die onderdeel zijn van een normale bedrijfsvoering, zoals het betalen van de werknemers.

Voor de taxiondernemer vloeien de volgende informatieverplichtingen voort uit de wet- en regelgeving:

- het bijhouden van de ritgegevens en de arbeids- en rusttijden
- het bijhouden van de administratie ten behoeve van de controle door de ILT
- het bijhouden van de nodige gegevens voor het doen van aangifte bij de Belastingdienst
- het bijhouden van de nodige gegevens ten behoeve van SFT (voor ondernemers met werknemers in loondienst).

Deze gegevens worden eenmalig door de BCT geregistreerd en kunnen voor al deze doeleinden worden benut. Het is vanaf 1 juli 2014 niet langer verplicht deze gegevens op papier bij te houden. Strikt genomen valt het bijhouden van de gegevens ten behoeve van de controle door SFT niet onder de definitie van administratieve lasten gezien het om een door de sector zelf ingericht fonds gaat. In de praktijk speelt SFT als sectoraal controleorgaan een zodanige rol dat ook bij de wet- en regelgeving met de rol van SFT rekening wordt gehouden. Zo waren de werkzaamheden van SFT een van de redenen voor de vereenvoudiging van de arbeids- en rusttijden naar aanleiding van de motie De Mos. Tegen deze achtergrond is besloten om ook de informatieverplichtingen ten opzichte van SFT mee te nemen in de analyse.

Beoordelingskader effect BCT op administratieve lasten

De informatieverplichtingen die voortvloeien uit de wet- en regelgeving zijn door de komst van de BCT onveranderd. Bij aanvang van de BCT zijn verschillende onderzoeken naar de verlichting van de administratieve lasten gedaan, waarbij het meest nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit personenvervoer uitging van een besparing van de administratieve lasten van rond de €4,6 mln²².

Om het verschil van de administratieve lasten voor en na invoering van de BCT in beeld te brengen, is gewerkt met een uitvraagformat waarin per informatieverplichting de nodige handelingen werden genoteerd. Daarnaast is ook rekening gehouden met de relevante lasten zoals initiële kosten, kosten voor onderhoud en eventuele andere lasten. Hierbij zijn verschillende elementen meegenomen, die als basis dienden van het onderzoek "Effect administratieve lasten na invoering boordcomputer taxi 'bij de invoering van de BCT'²³.

In interviews met ondernemers werd vervolgens in beeld gebracht wat het effect van de BCT is op de benodigde tijd en kosten van de BCT. Aanvullend op de interviews werden de ondernemers gevraagd om aan de hand van hun software zo concreet mogelijk aan te geven wat de verschillen zijn sinds de komst van de BCT.

Onderscheid taxiondernemers

Voor alle ondernemers geldt, dat het bijhouden van een papieren rittenstaat sinds 1 juli 2014 niet langer verplicht is. Uit dit onderzoek blijkt dat er geen eenduidig antwoord mogelijk is op de vraag naar het effect van de BCT op de daadwerkelijke administratieve lasten voor ondernemers. Hiervoor bestaat te veel verschil tussen taxiondernemers. Dit verschil heeft te maken met de mate waarin de ondernemer al geautomatiseerd was op het moment van de invoering van de BCT.

Is er in de beantwoording van het effect van de BCT op de administratieve lasten verschil tussen zzp'ers, middelgrote en grote bedrijven?

²² Actal, Meten is weten II: Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

²² Besluit van 16 oktober 2009, houdende wijziging van het Besluit personenvervoer 2000, het Arbeidstijdenbesluit vervoer en het Reglement rijbewijzen in verband met de invoering van de boordcomputer taxi, de afschaffing van de vergunning voor collectief personenvervoer en een technische wijziging in verband met het elektronisch vervoerbewijs

²³ Effect administratieve lasten na invoering boordcomputer taxi, rapport in opdracht van de Inspectie verkeer en Waterstaat door NEA (onderdeel van Panteia), 2009; Voorlopige resultaten actualisatie administratieve lasten en business Case boordcomputer taxi, rapport in opdracht van de Inspectie verkeer en Waterstaat door NEA (onderdeel van Panteia), 2009

In de jaren '90 zijn veel grote en middelgrote taxiondernemingen geautomatiseerd. Zij beschikten op het moment van de invoering van de BCT in veel gevallen reeds over bedrijfssoftware ten behoeve van onder andere werktijdenadministratie, personeelsplanning en ritplanning en -optimalisatie. Voor het laatste werd al gebruikgemaakt van gps-data. Een deel van de bedrijven werkte reeds met digitale (dag)rittenstaten in plaats van papieren rittenstaten.²⁴ Daarnaast waren zij verplicht een handmatige registratie van arbeids- en rusttijden en ritten te laten uitvoeren en deze te archiveren. Hier was dus sprake van dubbele registratie. Bij kleinere taxiondernemingen en zzp'ers was er bij de invoering van de BCT nauwelijks of geen sprake van automatisering. Gezien de grote verschillen in de uitgangspositie tussen grote- en middelgrote bedrijven en kleinere bedrijven en zzp'ers, wordt bij de beantwoording van de vraag naar het doelbereik vermindering administratieve lasten onderscheid gemaakt tussen deze verschillende 'segmenten' van de taximarkt.

Effect BCT administratieve lasten zzp'er / kleine ondernemer

Hoeveel tijd bespaart de BCT voor chauffeurs door het vervallen van handmatige handelingen tussen ritten? In hoeverre is/wordt de BCT gekoppeld met bestaande bedrijfsinformatie systemen? In hoeverre is/wordt de BCT gekoppeld met bestaande bedrijfsinformatie systemen?

Registreren arbeidstijden en ritgegevens

Zzp'ers en chauffeurs in loondienst van kleine bedrijven geven aan dat de BCT een kleine tijdbesparing oplevert door het vervallen van de handmatige registratie tussen de ritten en het bewaren van deze administratie. Tegelijkertijd geven chauffeurs aan dat ze het handmatige invullen van de dagrittenstaten en het werkboek niet als noemenswaardige last hebben ervaren.

Daartegenover staat een initiële tijdinvestering om de BCT te leren bedienen en de tijd die het dagelijks kost om de BCT op te starten. Ook was er in de oude situatie sprake van een meer flexibele tijdsinzet: terwijl voor de BCT vaste bedieningsmomenten gelden, vulden de rittenstaat en het werkboekje ook tijdens het wachten op de taxistandplaats ingevuld worden. Dat was echter wettelijk niet toegestaan.

Is er nog een dubbele registratie? Zo ja, wanneer wordt daarmee gestopt?

Ook is uit de indicatieve steekproef gebleken dat een deel van de chauffeurs nog een dubbele administratie voert. Sommige chauffeurs moeten nog wennen aan de BCT, sommige doen dit uit voorzorg omdat men bij storingen toch handmatig moet registreren. Een deel van de chauffeurs dat aan dubbele registratie doet, gaf aan tot eind 2016 nog handmatig te blijven registreren naast de BCT. Sommige chauffeurs vinden de handmatige registratie ook voor de toekomst handig voor hun eigen administratie en zullen dubbel blijven registreren.

In hoeverre is/wordt de BCT gekoppeld met bestaande bedrijfsinformatie systemen?

Bijhouden administratie voor ILT/Belastingdienst/SFT

De meeste zzp'ers en kleine bedrijven werken zonder specifieke bedrijfsinformatiesystemen voor taxiondernemers. Ze houden hun bedrijfsinformatie bij in programma's als excel of werken met een boekhouder. Er is geen sprake van een koppeling van de BCT met andere bedrijfsinformatiesystemen.

Scheelt het tijd indien de data meteen in de bedrijfsadministratie wordt doorgevoerd?

In de oude situatie werden de data van de handgeschreven rittenstaten handmatig ingevoerd in programma's als excel. Ook sinds de invoering van de BCT voert het merendeel van de zzp'ers/kleine ondernemers de informatie die inmiddels door de BCT gegenereerd wordt, handmatig in. Hiervoor printen ze de BCT-gegevens uit en gebruiken deze als bronbestand in plaats van de papieren rittenstaten. Als ze met een boekhouder werken, sturen ze de gegevens op.

Is het naar verwachting gemakkelijker om de rittenregistratie bij de belastingdienst aan te geven?

In hoeverre is/wordt de BCT gekoppeld met bestaande bedrijfsinformatie systemen?

²⁴ Het digitaal bijhouden van een (dag)rittenstaat was toegestaan, mits die bij een controle uitgedraaid kon worden ter controle/inzage. Aanwijzing inzake het gebruiken en invullen van het controledocument (dagrittenstaat) taxivervoer, als bedoeld in artikel 127 lid 1 onder d van het Besluit personenvervoer 2000

De meeste zzp'ers en kleine ondernemers gebruiken de BCT als registratie-instrument zonder koppeling met andere bedrijfsinformatiesystemen. Ook maken zzp'ers geen gebruik van de beschikbare online tools (bijvoorbeeld te vinden op rittenstaat.nl), die het mogelijk maken om de .xml bestanden die de BCT samenstelt eenvoudig om te zetten naar geschikte bestanden (zoals Excel) ten behoeve van bedrijfsadministratie of belastingaangifte. Het verschil tussen de huidige situatie en de situatie voor de invoering van de BCT is, dat de zzp'er/ kleine ondernemer de BCT geprinte gegevens kan gebruiken in plaats van het handgeschreven rittenoverzicht. Dat scheelt tijd. De Belastingdienst kan desgewenst deze gegevens checken met de gegevens die door de BCT worden gegenereerd. Dit scheelt tijd in het verwerken van de informatie in programma's zoals Excel omdat de leesbaarheid van de geprinte bon beter is dan de handgeschreven rittenstaat. Ook kunnen de gegevens eenvoudig geëxporteerd worden naar verschillende andere programma's, zoals Excel - hoewel niet alle chauffeurs over de benodigde vaardigheden beschikken. Ondernemers die met een boekhouder werken, kunnen de gegevens opsturen, zonder deze handmatig te hoeven verwerken.

Een belangrijker punt van tijdswinst is het niet meer fysiek te hoeven aanleggen en daarmee bewaren van papieren archieven. In het verleden moesten de ingevulde dagrittenstaten op papier ten minste twee jaar door de vervoerder bewaard worden ten behoeve van toezicht door de ILT en dienden te allen tijde beschikbaar te zijn voor controle.²⁵ Door de BCT komen de handelingen voor het aanleggen van een papieren archief op grond van de regelgeving voor arbeids- en rusttijden te vervallen. De BCT-gegevens maken onderdeel uit van de administratie en dienen derhalve voor fiscale doeleinden 7 jaar bewaard te blijven.

Onderhoud/initiële kosten en andere lasten

De BCT brengt ook kosten met zich mee, zowel qua tijd als financieel. Deze hebben met name betrekking op het onderhoud dat de BCT vereist (software- updates) en de aanschafkosten. Deze kosten worden onderstaand besproken, na het effect van de BCT op de administratieve lasten van grote en middelgrote ondernemers.

Effect BCT administratieve lasten grote en middelgrote ondernemers

Registreren arbeidstijden en ritgegevens

In principe geldt voor de chauffeurs van grote en middelgrote ondernemers hetzelfde als voor zzp'ers en chauffeurs van kleine ondernemers qua tijdswinst BCT ten behoeve van de rittenregistratie en de arbeids- en rusttijden.

Echter, anders dan bij zzp'ers en chauffeurs in dienst van kleine ondernemers, doen chauffeurs van grote en middelgrote bedrijven vaak ook contractvervoer. Chauffeurs die vooral contractvervoer doen, geven aan dat voor het correct registreren van de ritten meerdere handelingen in de BCT vereist zijn, die qua tijd niet sneller zijn of zelfs langer duren dan handmatige registratie van de ritten.

Ook bij grote en middelgrote ondernemers wordt nog dubbele registratie gevoerd door de chauffeurs. Hiervoor zijn verschillende redenen. Net als bij kleinere ondernemingen moeten sommige chauffeurs nog wennen aan de BCT, en vullen sommigen de rittenstaten in uit voorzorg omdat men bij storingen toch handmatig moet registreren. Een deel van de chauffeurs die aan dubbele registratie doen, gaf aan tot eind 2016 nog handmatig te blijven registreren naast de BCT.

Hoeveel tijd bespaart de BCT voor chauffeurs door het vervallen van handmatige handelingen tussen ritten? In hoeverre is/wordt de BCT gekoppeld met bestaande bedrijfsinformatie systemen?

Is er nog een dubbele registratie? Zo ja, wanneer wordt daarmee gestopt?

²⁵ Artikel 127, lid 1, onder e, Bp 2000

Daarnaast is uit het onderzoek gebleken dat er verschillende beelden bestaan bij ondernemers in hoeverre er bij contractvervoer sprake is van een noodzaak om ook in de toekomst dubbel te registreren. Sommige ondernemers geven aan dat er bij contractvervoer altijd een aparte registratie naast de BCT gevoerd moeten worden. Dit in verband met verantwoordingsverplichtingen die niet via de BCT aangeleverd kunnen worden (zoals de registratie van financiële afdrachten bij eigen bijdrages bij WMO-vervoer, of veranderingen in de route doordat bijvoorbeeld een scholier ziek is en niet opgehaald hoeft te worden). De papieren registratie is echter vereenvoudigd ten opzichte van de periode voor de BCT. Volledig geautomatiseerde ondernemers geven aan ook bij contractvervoer met BCT registratie te kunnen volstaan. Eventuele veranderingen in de route worden op de dag zelf vanuit het agendapakket in de routeplanning van de BCT aangepast.

Ten slotte beveelt FNV taxichauffeurs in loondienst aan om de papieren ritadministratie te continueren. De handmatige registratie versterkt de positie van de chauffeur bij conflicten over gewerkte uren en bij faillissement. Indien alle chauffeurs standaard aan het eind van hun dienst de BCT-bon konden uitprinten of per e-mail zouden ontvangen, zou deze dubbele registratie overbodig zijn. Echter, niet alle chauffeurs beschikken over een printer (bij contractvervoer is er geen printerplicht).

Bijhouden administratie voor ILT/Belastingdienst/SFT

Grote ondernemers gebruiken naast de BCT ook dataterminals en hebben de BCT gekoppeld met agendapakketten als Taxys of Wintax. Bij middelgrote ondernemers is er geen eenduidig beeld.

Grote en deels ook middelgrote bedrijven hadden voor de BCT al geavanceerde softwarepakketten, die qua functionaliteit vergelijkbaar waren met de BCT. Voor grote bedrijven met dataterminals voegt de BCT geen nieuwe informatie toe in de bedrijfsadministratie. De toegevoegde waarde van de BCT is beperkt tot het niet meer handmatig hoeven registreren en archiveren van papieren rittenstaten en werkboeken.

Het niet meer hoeven bijhouden van een papieren archief betekent wel een tijdswinst. Gezien het feit dat de BCT qua gegenereerde informatie geen toegevoegde waarde heeft voor de bedrijfsadministratie van grote en deels ook middelgrote bedrijven, is er ook geen sprake van tijdswinst. Immers de door de BCT gegenereerde data werden voordien ook al automatisch in de bedrijfsadministratie ingevoerd.

Het niet meer hoeven bijhouden van een papieren archief wordt ook als (tijd) winst gezien met het oog op het nakomen van informatieverplichting ten behoeve van de Belastingdienst, ILT en SFT.

Initiële kosten en kosten BCT

Taxiondernemers, los van de omvang van hun onderneming klagen over de hoge initiële kosten bij aanschaf van de BCT en de kosten die gemoeid zijn met het verkrijgen van een ondernemerskaart en chauffeurskaart door KIWA. Daarnaast waren ondernemers veel tijd kwijt met de vereiste software-updates. Alle taxi's met BCT moesten naar de werkplaats voor de updates. Inmiddels kunnen deze updates ook draadloos worden gedaan. Voor grote ondernemers met eigen werkplaats was de tijd per auto beperkter, maar ook zij waren hiermee veel tijd kwijt. Deze tijd is niet exact te kwantificeren. Met de installatie van de software-update is dit probleem grotendeels verholpen.

Andere lasten

Ondernemers geven aan in het verleden veel last te hebben gehad van storingen van de BCT. Ook geven ze aan dat het opstarten van de BCT veel tijd kost.

Is de BCT van toegevoegde waarde voor bedrijfsdoeleinden ten opzichte van bestaande systemen (zogenoemde agendapakketten)?

Scheelt het tijd indien de data meteen in de bedrijfsadministratie wordt doorgevoerd? In hoeverre is/wordt de BCT gekoppeld met bestaande bedrijfsinformatie systemen?

Veel gesprekspartners hebben de indruk dat het opstarten steeds meer tijd kost en bij start van de dienst tot 10 minuten kan duren.

Ondernemers geven aan last te hebben van eisen rondom BCT. Specifiek genoemd worden de lange wachttijden bij KIWA op chauffeurs- en ondernemerskaarten. Hierdoor kunnen nieuwe werknemers (ook in leerwerktrajecten) niet aan de slag. Bij een verloren ondernemerskaart kan het gebeuren dat tijdens de wachttijd op de nieuwe kaart BCT's stil vallen omdat bij storingen de ondernemerskaart vereist is om storing te kunnen verhelpen.

Conclusie

Doelbereik op dit moment

- Het feit dat de verplichting om de papieren dagrittenstaat en het werkboekje bij te houden is vervallen, levert een lastenverlichting op voor taxiondernemers
- Omdat de inspanningen per bedrijf uiteenlopen om aan de verplichting voor het hebben en benutten voor de BCT te voldoen, verschillen de kosten van de BCT sterk tussen typen van taxiondernemers.
- Taxichauffeurs- en ondernemers geven aan dat zij nauwelijks een vermindering van de administratieve lasten ervaren.
 - Het invullen van de papieren rittenstaat werd door de geïnterviewden niet als belastend ervaren.
 - De registratie in de BCT loopt samen met andere informatie die nodig is voor het voeren van een taxibedrijf.
 - Voor grote en middelgrote bedrijven zit de enige toegevoegde waarde van de BCT in het niet meer hoeven bijhouden van een papieren archief. Omdat zij reeds geautomatiseerd werkten, heeft de BCT niet bijdragen aan administratieve lastenverlichting.
 - Bij zzp'ers kan er sprake zijn van een kleine tijdswinst bij het overnemen van de data van de BCT-ritbon ten opzichte van de papieren ritadministratie. De papieren administratie hoeft voor de handhaving van arbeids- en rusttijden niet meer twee jaar bewaard te worden.
 - In de praktijk is er om uiteenlopende redenen nog sprake van dubbele registratie.
- Tegenover de (beperkte) lasten verlichting staat ook een verzwaring: de BCT moet worden ingebouwd en geüpdatet. Bovendien moeten medewerkers geschoold worden in de bediening van de BCT. Ook dit verschilt sterk per bedrijf.

Doelbereik in de toekomst

- In algemene zin is de verwachting dat de administratieve lastendruk formeel gelijk blijft ten opzichte van de huidige situatie. Wel kan er meer gewenning aan de BCT optreden, zodat de inspanning die bedrijven moeten leveren om aan de BCT verplichting te voldoen, kan worden verminderd. Dit geeft mogelijk ook een meer eenduidig beeld van de kosten van de BCT voor verschillende ondernemers.
- Het is mogelijk dat bedrijven die nog niet geautomatiseerd waren, een efficiëncyslag maken als zij - daartoe gestimuleerd door de BCT - in de toekomst verder automatiseren. Dat geldt met name voor middelgrote bedrijven. Voor zzp'ers geldt dat minder, omdat zij een zeer beperkte omvang van de bedrijfsvoering hebben. Voor deze groep geldt dat het gebruik van softwaretools kan resulteren in een verlichting van administratieve lasten.

7 Minimale eisen en doorkijk alternatieven

In dit hoofdstuk staan de minimale eisen voor het digitaal vastleggen van ritgegevens en arbeids- en rusttijden centraal. Deze eisen vloeien voort uit het wettelijk kader voor de BCT en de algemene eisen op het terrein van betrouwbaarheid, gegevensveiligheid en privacy, die aan een voor handhavingsdoeleinden geschikt instrument moeten worden gesteld.

Inzicht in *minimaal noodzakelijke eisen* brengt de relevante functionaliteiten en technische aspecten voor doorontwikkeling van de BCT aan de oppervlakte. Ook wordt met dit inzicht duidelijk wat de mogelijkheid en toegevoegde waarde is van eventuele alternatieven.

Dit hoofdstuk geeft eerst een beschouwing op de ontwikkeling van de BCT-eisen in het verleden en onderliggende overwegingen en uitgangspunten. Vervolgens staat het hoofdstuk kritisch stil bij de *minimale eisen* voor een registratie-instrument of methode. Het hoofdstuk sluit af met een analyse gemaakt van de beschikbaarheid en geschiktheid van alternatieven voor registratie van ritten en arbeidstijden.

Deze analyse biedt op hoofdlijnen inzicht in hoeverre alternatieve (digitale) instrumenten de taxibranche nu en in de toekomst in staat (kunnen) stellen aan de *minimaal noodzakelijke eisen* te voldoen. Alternatieve instrumenten betreffen de BCT onder een lichter beveiligingsregime, alternatieve software applicaties ('apps') voor de registratie van werktijden en ritgegevens, een (nieuwe) digitale tachograaf en smartphone-applicaties met koppeling aan een voertuig.

7.1 Totstandkoming minimale eisen en specificaties voor BCT

Historie (minimale) eisen en specificaties voor BCT

In hoofdstuk twee is de totstandkoming van de wetgeving ten aanzien van de BCT geschetst. Na intensief overleg tussen de branche, consumentenorganisaties, vakbonden en politiek werden in de periode 2007 en 2008 de **eisen** vastgelegd, waaraan de BCT moest voldoen.

Fraudebestrijding was destijds een belangrijk doel. Er werd bij de ontwikkeling en implementatie van de BCT, op basis van gedeelde verwachtingen van IT-technische mogelijkheden en onmogelijkheden, bewust gekozen voor een middelvoorschrift in plaats van een doelvoorschrift.

Als onderdeel van het voorschrift werden hoge eisen gesteld aan de digitale beveiliging van het BCT-systeem, de software en de dataopslag.

Deze eisen zijn terug te vinden in de *Regeling specificaties en typegoedkeuring boordcomputer taxi*²⁶. In deze regeling worden achtereenvolgens beschreven:

- de (minimaal) verplichte onderdelen van de BCT
- de wijze waarop de BCT dient te registreren
- de gegevens die de BCT moet opleveren ten behoeve van het afdrukken van een ritbewijs
- de werking van de BCT en wat daarbij wel en niet is toegestaan
- de wijze waarop de BCT activeert, deactiveert en waarop er onderzoek aan de BCT dient plaats te vinden
- het diagnosemechanisme dat gebeurtenissen, fouten en storingen registreert
- de technische en beveiligingseisen die aan de BCT gesteld worden
- het proces van typegoedkeuring van de BCT.

De specificaties van de BCT zijn de technische doorvertaling van de gestelde eisen in de regeling en zijn zodanig opgesteld dat de fraudegevoeligheid van de BCT tot een minimum beperkt en aanzienlijk minder is dan in het handmatige (papieren) systeem.

De BCT werd gebouwd op basis van een - destijds door de ILT opgesteld - beveiligingsprofiel ('Protection Profile')²⁷ voor de voertuigcomponenten van de boordcomputer in overeenstemming met de Common Criteria versie 3.1²⁸. Dit beveiligingsprofiel geeft een beschrijving van:

- het door de boordcomputer te implementeren beleid
- de te realiseren beveiligingsdoelstellingen
- de te behalen beveiligingseisen
- het vereiste garantieniveau voor de boordcomputer, op basis van een afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse.

Ten tijde van het opstellen van het beveiligingsprofiel werden de verwachtingen ten aanzien van het gewenste niveau van de digitale beveiliging van de BCT in belangrijke mate ingegeven door de perceptie van de beperkte digitale weerbaarheid van bedrijven en overheidsdiensten in die tijd. Verschillende fraudegevallen, digitale inbraken en hack-incidenten leidden ertoe, dat men hoge eisen ten aanzien van de digitale betrouwbaarheid en beveiliging van de BCT absoluut noodzakelijk achtte. Hierbij werd er geredeneerd vanuit het beveiligingsniveau van alternatieve instrumenten die arbeidstijden registreren. Een ander belangrijk element was dat de gegevens die op basis van de BCT werden gegenereerd, bewijskracht moeten hebben als er een rechtszaak is, waarin de gegevens worden ingeroepen. De digitale tachograaf was het beste voorbeeld van een instrument dat op behoorlijk beveiligingsniveau opereerde en werd daarom het ijkpunt voor de ontwikkeling van de BCT.

Anno 2017 merken vrijwel alle betrokkenen in de branche, ontwikkelaars, de handhavers en in de politiek de beveiligingseisen zoals ze gesteld zijn aan de BCT als relatief zwaar. Betrokkenen geven daarbij aan dat de eisen van zodanig gewicht zijn, dat ze als belemmering kunnen worden beschouwd voor het goed functioneren van de BCT.

²⁶ Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027945/2016-01-01>; Naar aanleiding van de eerste ervaringen met de BCT zijn op verzoek van zowel de fabrikanten en de sector, als op verzoek van de ILT, de BCT-specificaties gewijzigd om knelpunten op te lossen en de handhaving beter mogelijk te maken. Op 1 april 2015 zijn de gewijzigde specificaties voor de BCT conform planning gepubliceerd in Staatscourant nr. 9656.

²⁷ 'Zie: Beveiligingsprofiel Boordcomputer Taxi' (PP-BCT) Versie 1.0 13 oktober 2008 en versie 1.8, 6 februari 2015 (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0027945/2016-01-01#Bijlage1>)

²⁸ <https://www.commoncriteriaportal.org/cc/>

Actuele vraagstukken inzake minimale eisen en specificaties

Uit dit onderzoek is een aantal vraagstukken ten aanzien van de minimale eisen en de daar aan gekoppelde specificaties naar voren gekomen die aandacht en actie verdienen. De achtergrond daarvan is doorgaans terug te voeren op de volgende observaties over het speelveld rond de BCT:

- i. De technologische omstandigheden waarin het invoeringstraject van de BCT is opgezet en uitgevoerd zijn de laatste jaren veranderd en zullen de komende jaren mogelijk nog meer veranderen. De kwaliteit en integriteit van (digitale) registratie-opslag en communicatiemiddelen en instrumenten neemt toe maar tegelijk ook de mogelijkheden van kwaadwillenden om (de output van) dergelijke middelen en instrumenten te manipuleren.
- ii. De naleving van de Wet Personenvervoer 2000 en de arbeidstijdenregelgeving, ritregistratie alsmede de controle daarop, vond ook vóór de invoering van de BCT in toenemende mate geautomatiseerd plaats waarbij er steeds meer focus kwam op registratie- en handhavingsefficiëntie, preventie en het voorkomen van fraude in de Nederlandse taxibranche. Binnen deze context staan investeringen in geautomatiseerde oplossingen niet op zichzelf: ICT werd steeds belangrijker om de administratie en de handhaving te faciliteren.
- iii. Voor het functioneren van de BCT geldt dat aanpassingen en verbetermogelijkheden van het systeem voor de taxiklant, -chauffeurs en -ondernemers en de handhavers worden gekenmerkt door complexe processen. De complexiteit is zowel bestuurlijk als beveiligingstechnisch van aard, welke wederzijds afhankelijk en elkaar versterkend zijn (zie kader bestuurlijke en technische complexiteiten):²⁹

Bestuurlijke en technische complexiteiten

Bestuurlijke complexiteit: BCT ontwikkeling- en implementatie ging gepaard met processen waarbij meerdere ministeries betrokken werden. Het gaat om de ministeries van IenM, EZ, Financiën, SZW en VenJ, die elk vanuit eigen rol (zoals beschreven in *Hoofdstuk 2.2*) bijdroegen aan deze processen. Daarbinnen zijn uiteraard meerdere diensten of uitvoeringsorganisaties betrokken, zoals de ILT, RDW of de Belastingdienst met verschillende verantwoordelijkheden. Deze complexiteit uit zich op de verschillende niveaus tussen de Tweede Kamer, de ministeries, de producenten, applicatiebeheerders en de gebruikers van de BCT (ILT en taxichauffeurs/ondernemingen). Projectorganisaties gaan dus vaak over de grenzen van één organisatie heen en het succes is afhankelijk van een goede samenwerking en coördinatie tussen genoemde partijen.

Beveiligingstechnische complexiteit: Common Criteria versie 3.1 alsmede PKI-overheid vereisen uitgebreide certificeringsschema's, typegoedkeuringen en het verplicht laten toetsen van het systeem op de beveiligingseisen door een daartoe geaccrediteerde instelling of laboratorium. De complexiteit wordt daarbij versterkt door het feit dat de normen voortdurend kunnen worden aangepast aan nieuwe inzichten met soms verstrekende gevolgen voor de BCT.

²⁹ De bestuurstechnische complexiteit vormt (in tegenstelling tot de beveiligingstechnische complexiteiten) geen onderdeel van de scope van deze evaluatie maar is wel zeer relevant om aandacht voor te hebben in het vervolgtraject. De voor de BCT relevante overheden en markt is gesegmenteerd over een veelheid aan departementen en organisaties op verschillende politieke en ambtelijke niveaus..

Op basis van deze observaties is het van belang de volgende vragen te stellen:

- Wat zijn naar de huidige inzichten de minimale eisen (of wat zouden deze moeten zijn) ten behoeve van het digitaal vastleggen van ritgegevens en arbeids- en rusttijden? (Steeds vaker richten vragen vanuit zowel de branche en de politiek³⁰ zich op dit specifieke thema).
- Als deze eisen wezenlijk verschillen van de eisen die ten tijde van de start van de BCT-ontwikkeling als kader fungeerden voor de vertaling naar functionaliteiten en specificaties, wat kan er dan gezegd worden over de implicaties hiervan voor doorontwikkeling die bijdraagt aan verbetering van de effectiviteit van de BCT anno 2017?
- In het verlengde hiervan, wat is, de mogelijk gewijzigde houding ten aanzien van minimale eisen indachtig, de beschikbaarheid en de geschiktheid van alternatieve instrumenten (bijvoorbeeld in de vorm van een app) waarmee dezelfde doelen als de BCT kunnen worden bereikt?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden heeft het onderzoeksteam gedurende de evaluatie naast deskresearch en interviews, twee werksessies georganiseerd met experts en betrokkenen bij de ontwikkelingen van de BCT³¹. In deze sessies wisselden experts meningen, ideeën, verwachtingen en oplossingsrichtingen uit. Voor de minimale eisen anno 2017 is een evaluatiekader ontwikkeld en op basis van de expert opinion (de input en kennis van de aanwezigen) is een gefundeerd beeld gevormd van de potentiële toegevoegde waarde van de eventuele (deel)alternatieven ten opzichte van de BCT in haar huidige vorm. De volgende paragrafen lichten dit toe.

7.2 Minimale eisen anno 2017

Op basis van deskresearch, gesprekken en de expertsessies zijn ‘minimale eisen’ voor het digitaal vastleggen van ritgegevens en arbeids- en rusttijden ten behoeve van een effectieve en efficiënte handhaving anno 2017 uitgewerkt. Deze eisen zijn hiermee te beschouwen als input voor een evaluatiekader voor de mogelijke alternatieve instrumenten. Er zijn de volgende typen eisen:

- functionele eisen
- handhavings- en wetgevingseisen
- privacy-eisen.

Naast de eisen die al zijn gesteld in het wettelijk kader, werden door experts aanvullende randvoorwaarden geformuleerd op vlak van betaalbaarheid, gebruiksvriendelijkheid en toekomstbestendigheid, die in de volgende tabel cursief zijn weergegeven.

³⁰ Steeds vaker richten vragen vanuit zowel de branche en de politiek. Zie ook: Kamerbrief 'Voortgang acties naar aanleiding van evaluatie taxibeleid' 27-01-2016; en het Verslag VAO 10-02-2016

³¹ Aanwezigen werksessie I (18 november): Bart de Liefde (Uber), Willem de Boer (Technolution), Peter Breur (Ordina). Aanwezigen Werksessie II (13 december): Ruben Schouten en Peter Altevogt (Korton), Olof Dieckhaus (QTwee), Leon van Lier (Cabman) en Ferry van Wijnen (ILT)

Type eisen	Toelichting en specificatie van minimale eisen
Eisen	
Functioneel	– Actuele, correcte, volledige registratie van ritgegevens – Actuele, correcte, volledige registratie van arbeids- en rusttijden – Koppelen van chauffeur aan voertuig
Handhaving en wetgeving	– Betrouwbaarheid van de gegevens – Gemak om systeem uit te lezen (interoperabiliteit van systemen) en te controleren
Privacy	– Proportionaliteit en subsidiariteit van opslag van gegevens: niet meer bijhouden dan nodig is van gegevens voor beperkte duur
Randvoorwaarden	
Betaalbaarheid	– De verhouding tussen de kosten van het instrument en de toegevoegde waarde is realistisch
Gebruiksvriendelijk	– Gebruiksvriendelijk en gemak: Makkelijk in gebruik door chauffeur en ondernemer – Compatibel met andere bedrijfssoftware en systemen (bijvoorbeeld taxameter)
Toekomstbestendigheid	– Gemak en efficiënt in ontwikkeling, updates en onderhoud en inbouw/vervang van apparatuur (rekening houdend met hoogfrequente wijziging van nieuwe technieken)

Een korte toelichting op deze tabel:

Eisen

- Functionele eisen. Functionele eisen aan een instrument voor gebruikers (taxichauffeurs en taxiondernemers) betreft de actuele, correcte en volledige registratie van ritgegevens. Hetzelfde geldt ook voor de registratie van arbeids- en rusttijden van chauffeurs.
- Handhaving en wetgeving. Voor handhavers, inspectiediensten en toezichthouders dient een instrument de betrouwbaarheid van gegevens te waarborgen. Gegevens dienen gebruikt te kunnen worden als (voldoende) bewijs om te tonen dat er wel of juist niet voldaan is aan arbeidstijdenregelgeving. Verder dient het systeem gemakkelijk te zijn uit te lezen en te controleren door de handhavers, inspecteurs en toezichthouders.
- Privacy. Om de privacy van chauffeurs te beschermen dient een instrument te voldoen aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel: een instrument moet niet meer gegevens bijhouden dan nodig en deze niet langer bewaren dan nodig.

Randvoorwaarden

Belangrijke randvoorwaarden zijn door de aanwezigheid van de werksessies geformuleerd ten aanzien van de betaalbaarheid, gebruiksvriendelijkheid en toekomstbestendigheid van een instrument. Het gaat om de volgende randvoorwaardelijke aspecten:

- Betaalbaarheid: De kosten (investering, onderhoud, gebruik, updates, etc.) van een instrument voor taxichauffeurs en ondernemers dienen in redelijke verhouding te staan

ten opzichte van de toegevoegde waarde van een instrument (o.a. beter toezicht, lagere administratieve en controlelasten, etc.).

- **Gebruiksvriendelijkheid:** een instrument moet eenvoudig in gebruik genomen kunnen worden en functionaliteiten moeten makkelijk gebruikt kunnen worden door de verschillende gebruikersgroepen. Gebruiksvriendelijkheid betekent ook dat een instrument of systeem compatibel en inter-operabel is met andere bedrijfssystemen en -software.
- **Toekomstbestendigheid:** De mogelijkheden voor het beheer, (door)ontwikkelen, inbouwen/vervangen, onderhouden en updaten van een instrument of systeem zijn aanwezig en laagdrempelig.

Ten slotte zijn ook de eisen van de consument van belang. Een wens (geen eis) is om maximale transparantie te krijgen idealiter op voorhand van een rit over de kosten en duur van een rit. Overigens zijn er verschillende apps, die op deze wens van de klant inspelen en bijvoorbeeld een kaartje van de rit op de bon afdrukken.

Aandachtspunten bij het interpreteren en gebruiken van minimale eisen

De minimale eisen voor een digitaal instrument voor vastlegging van ritgegevens en arbeids- en rijtijden wijken op het eerste gezicht niet veel af van de eisen die speelden bij de totstandkoming van de BCT. Het grote verschil zit in de invulling van de eisen en de te maken keuzes voor de specificaties. Het gaat daarbij met name om de keuzes die gemaakt zijn met betrekking tot het beveiligingsniveau bij de invulling van de eisen door te kiezen voor een certificering op basis van PKI-overheid.

Onder dit beveiligingsregime worden beveiligingseisen en normen voortdurend aangepast om hackers voor te kunnen zijn. Dergelijke normaanpassingen zijn regelmatig van invloed op de BCT en in sommige gevallen zeer complex en tijdrovend om door te voeren. Hier komt bij dat de systeemkaarten in de BCT zitten gemonteerd. Het verwijderen van deze kaarten betreft een ingewikkelde en tijdrovende handeling. Wanneer beveiligingscertificaten met eenvoudigere software-updates konden worden aangepast zou een groot deel van de problematiek ondervangen kunnen worden. Een en ander zorgt er voor, dat de kosten van de BCT oplopen. Daarbij kan opgemerkt worden dat met het verstrijken van de G2 ROOT CA, deze systeemkaarten moeten worden vervangen per 20 maart 2020. Dit kan als een moment voor aanpassen van het beveiligingsprotocol worden gebruikt.

Een tweede aandachtspunt betreft de minimale eisen en de invulling daarvan in samenhang beschouwd dienen te worden bij de analyse van een digitaal instrument. Instrumenten die goed scoren op bijvoorbeeld betaalbaarheid kunnen slecht scoren op gebruiksvriendelijkheid en/of handhaving en wetgeving.

Een van de redenen waarom destijds voor deze eisen is gekozen, is omdat dat nodig zou zijn voor de bewijslast, als de gegevens benut zouden worden in een rechtszaak, bijvoorbeeld over het opleggen van een boete. Interessant is, dat er geen eenduidig beeld bestaat aan welke eisen gegevens moeten voldoen, om bewijskracht te hebben in een rechtszaak. Experts geven hiervan ieder een eigen interpretatie, die niet terug te herleiden is naar een bron, zoals jurisprudentie. Bovendien gaf het OM aan, dat de vraag naar de bewijslast niet in abstracto te beantwoorden is. De bewijslast van de BCT speelt namelijk pas een rol als de betrouwbaarheid van gegevens wordt aangevochten in een concreet geval waar een overtreding is geconstateerd. Uiteindelijk zal een oordeel van de rechter in een concreet geval beslissen hoe de relatie is tussen de beveiligingseisen en de betrouwbaarheid van de gegevens uit de BCT als bewijs.

Conclusies minimale eisen BCT

Om de vraag met betrekking tot de minimale eisen goed te kunnen beantwoorden is er gekeken naar de totstandkoming van de minimale eisen in de periode bij de start van het invoeringstraject van de BCT. De evaluatie trekt daarbij de volgende deelconclusies: Er zijn ten tijde van de start van het invoeringstraject BCT hoge eisen gesteld aan de digitale beveiliging van het BCT-systeem, de software en de dataopslag.

De BCT werd daarbij gebouwd op basis van een - destijds door de ILT opgesteld - beveiligingsprofiel ('Protection Profile') voor de voertuigcomponenten van de boordcomputer. Dit profiel volgde de beveiligingssystematiek van CC 3.1 en PKIoverheid.

- Een van de redenen om deze eisen te stellen was de blijkbaar benodigde bewijskracht.
- Ten tijde van het opstellen van het beveiligingsprofiel leefden (gedeelde) verwachtingen ten aanzien van de digitale beveiliging van de BCT, mede ingegeven door de perceptie van de beperkte digitale weerbaarheid van bedrijven en overheidsdiensten in die tijd. Binnen deze context en gelet op het feit dat de BCT fraude moest helpen voorkomen werden er bewust hoge eisen gesteld aan de digitale betrouwbaarheid en de beveiliging van de BCT.
- Door de meeste partijen die betrokken waren bij het ontwikkelproces van de BCT werd er tijdens de ontwikkeling van de BCT geredeneerd vanuit het beveiligingsniveau van alternatieve instrumenten die arbeidstijden registreren. De digitale tachograaf was het beste voorbeeld dat op behoorlijk beveiligingsniveau opereerde en werd daarom het ijkpunt voor de ontwikkeling van de BCT.
- Uit de evaluatie is niet duidelijk geworden in hoeverre 'bewijslast' ten aanzien van door de BCT geconstateerde overtredingen in een rechtszaak als criterium een rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de minimale eisen.
- De BCT voldoet aan de minimale eisen, maar vooral op het vlak van de beveiligingsspecificaties voor handhavings- en wetgevingseisen worden de eisen door betrokkenen als stringent ervaren. Dit raakt de betaalbaarheid, het gebruikersgemak en toekomstbestendigheid. Een deel van deze eisen komt voort uit PKIoverheid.

Gelet op de stringente beveiligingsspecificaties, is er behoefte is aan een duidelijker beeld van de invulling van de beveiligingseis anno 2017. Hierbij concentreert de discussie zich vooral op het thema 'benodigde bewijslast van de BCT anno 2017 en verder'. Van belang is te verkennen wat mogelijke lichtere vormen van beveiliging impliceren voor de wijze waarop de BCT registreert en data voor het aantonen van overtredingen kan aanleveren dan wel kan voldoen aan wet- en regelgeving.

In het geval beveiligingsspecificaties voor de BCT omlaag gaan, heeft dit naar verwachting significante positieve gevolgen voor een efficiënte doorontwikkeling en verdere implementatie/adoptie van de BCT in de alledaagse praktijk.

7.3 Beschikbaarheid en geschiktheid van alternatieven

Alternatieven voor het digitaal vastleggen van arbeids- en rusttijden en ritgegevens

Tijdens de expertsessies werden verschillende alternatieve mogelijkheden voor het digitaal vastleggen van ritgegevens en arbeids- en rusttijden geëvalueerd door de genodigden. Hierbij werd onderscheid gemaakt naar de volgende alternatieven:

- Alternatief 1: Behoud BCT met andere invulling beveiligingseis.
- Alternatief 2: Behoud BCT met gebruik van 'live data opslag'.
- Alternatief 3: Loskoppelen verschillende registraties en invoeren digitale tachograaf.
- Alternatief 4a: Software (apps op smartphone of tablet) voor registratie van werktijden en ritgegevens.
- Alternatief 4b: Koppeling software (apps) via smartphone/tablet aan voertuig.

Een aangepaste versie van de taxameter werd in de eerste instantie als vijfde alternatief aangemerkt, maar is verder niet onderzocht.

Aanwezigen in de werksessie stelden vast, dat de BCT in de huidige vorm feitelijk een uitbreiding is van de taxameter en de taxameter dus niet als alternatief instrument aangemerkt kan worden. Bijlage II: Gebruikte vragenlijsten en onderzoeksmethoden, onderdeel werksessies zijn de verschillende alternatieven gescored.

In de volgende paragraaf wordt op hoofdlijnen de appreciatie van aanwezige experts ten aanzien van de beschikbaarheid en geschiktheid van alternatieven voor de BCT uiteengezet.

Alternatief 1: Behoud BCT met andere invulling van beveiligingseisen

Dit alternatief impliceert behoud van de BCT waarbij op een andere wijze invulling wordt gegeven aan de beveiligingseisen. Concreet betekent dit het loslaten van de Common Criteria level 3 certificatieprocessen (ten behoeve van de hardware) en de PKI-overheid certificatieprocessen (ten behoeve van de chip) en deze te vervangen door een andere aanvaardbare methode van gegevensbeveiliging.

De expertsessies wijzen verder uit, dat het de moeite waard is om te onderzoeken of de technische hoogste autoriteit naar een meer passend beveiligingsniveau.³² Het is aannemelijk dat er in dat geval aanzienlijk minder last is van complexe wijzigingen welke worden opgelegd door de Rijksoverheid (vaak als gevolg van mondiale eisen) zonder dat dit effectief bijdraagt aan een doelmatige beveiliging van de BCT.

Een belangrijke overweging bij dit alternatief betreft het feit dat de digitale en analoge beveiliging van de BCT kaarten in de huidige situatie zeer streng is, maar dat deze kaarten nog steeds relatief eenvoudig kunnen worden gebruikt door iemand anders of er kan op BSN gereden worden. Dit type van fraude blijft dus mogelijk ondanks de strenge beveiliging en kan enkel heterdaad ontdekt worden.

Alternatief 2: Behoud van BCT met gebruik van centrale 'live data opslag'

In plaats van decentrale opslag kan centrale en 'live' uitwisseling en centrale opslag van data overwogen worden. Om de ILT te helpen gerichte controles uit te voeren, zou de BCT mogelijk gegevens kunnen uitwisselen met de ILT terwijl de taxi rijdt. Dit technisch haalbare alternatief maakt tevens een vermindering van administratieve last mogelijk.

De technologische ontwikkeling maakt de functionaliteit van beveiligde live uitwisseling en centrale opslag/upload van data zodra er 3G/4G-verbinding mogelijk is steeds robuuster. Deze functionaliteiten worden in toenemende mate gebruikt in vervoerssectoren (o.a. sinds de update van de digitale tachograaf in de sector beroepsgoederenvervoer over de weg) en andere sectoren (bijvoorbeeld ambulancevervoer). Dit was in 2007/2008 nog niet het geval.

Eenmaal uitgewisselde of centraal opgeslagen gegevens kunnen moeilijk worden aangepast. Real-time uitwisseling van BCT-data kan in potentie een grote bijdrage leveren aan de efficiëntie van handhaving. Gerichte, risico gestuurde handhaving is immers veel eenvoudiger te bewerkstelligen wanneer er continu een geautomatiseerd totaalbeeld is van alle ritten en arbeidstijden in de taxibranche. Decision support software en analyseprogramma's kunnen hier in potentie veel aan bijdragen.

³² Het gaat om het onderzoeken van een overgang van de root CA, (Staat der Nederlanden) naar een zogenaamde 'private root'. Zo zouden de betrouwbaarheidsniveaus voor de verschillende certificaten op maat kunnen worden gemaakt (in plaats van één hoog niveau voor alle certificaattypen).

Als nadeel noemen experts het ‘big brother’ karakter van een dergelijke oplossing omdat iedere handeling en iedere beweging van chauffeurs altijd en overal gevolgd kan worden. Dit druist mogelijk in tegen privacy en is om die reden lastig te realiseren.

De alternatieven 1 en 2 kunnen ook gecombineerd worden in een alternatief scenario.

Alternatief 3: Loskoppelen verschillende registraties en invoeren digitale tachograaf

De koppelingen van twee functionaliteiten (registratie van arbeids- en rusttijden en registratie van ritgegevens) in één systeem zou een belangrijke oorzaak zijn van de technische complexiteit die uiteindelijk geleid heeft tot het (meer dan verwacht) optreden van storingen en fouten.

De digitale tachograaf wordt als mogelijk alternatief geduid voor het registreren van de arbeids- en rusttijden.³³ De meningen van de geconsulteerde deelnemers lopen uiteen van positief tot negatief. De (nieuwe) digitale tachograaf wordt door een deel van de deelnemers aan de gehouden expertsessies gezien als een intelligente boordcomputer die de bestuurder voortdurend op de hoogte kan houden van zijn arbeids- en rusttijden. Ook kunnen tachograafdata (reeds conform alternatief 2) real-time uitgewisseld worden met de ILT, vanaf elke locatie. Gegevens op de digitale tachograaf zouden (bij goed gebruik van de tachograaf) betrouwbaar op de chauffeurskaart vastgelegd worden. Dit biedt perspectief als toekomstig (deel)alternatief voor de BCT.

Anderzijds zijn er experts die aangeven, dat de digitale tachograaf specifiek ontwikkeld is voor het beroepsgoederenvervoer over de weg in een Europese markt. Er gelden andere doelen voor de tachograaf (onder andere de focus op rijtijden in plaats van arbeidstijden) en bovendien is er een totaal andere wetgeving van toepassing op de digitale tachograaf. Volgens deze experts maakt dit alles de (nieuwe) digitale tachograaf geen realistisch haalbaar (deel)alternatief voor de registratiefunctie van arbeids- en rusttijden van het BCT systeem.

Alternatief 4a: Software (apps) voor registratie van arbeids- en rusttijden en ritgegevens

Dit alternatief heeft de volgende kenmerken:

- Een sluitende, betrouwbare en fiscus-proof kilometeradministratie bijhouden met andere software is een realistische mogelijkheid. Verschillende aanbieders bieden ritregistratiesystemen ten behoeve van werkplanning, het doorbelasten van zakelijke kilometers of om boetes te voorkomen van de fiscus. De betrouwbaarheid van gegevens wordt in voorkomende gevallen gegarandeerd door ritregistraties te voorzien van keurmerken zoals het Keurmerk RitRegistratieSystemen (RRS).
- Door het RRS keurmerk zou de juistheid van rittenadministratie voor de Belastingdienst gegarandeerd zijn en kunnen gebruikers rekenen op een veilige omgang van privacy en fraudegevoelige data.
- Bezwaar van ritregistratie-apps is dat de deelnemers aan de sessie vermoeden dat de betrouwbaar veronderstelde gegevens onvoldoende bewijskracht hebben wanneer deze gebruikt moeten worden in handhavingssituaties. Om hier meer duidelijkheid over te krijgen, moet dit nader onderzocht worden. Ook is niet duidelijk waar de apps aan moeten voldoen om wel het noodzakelijke niveau van bewijskracht te behalen.
- Het technische verschil met de BCT is:
 - De BCT stelt op basis van gegevens van de bewegingsopnemer en de constante van de boordcomputer continu de kilometerstand beschikbaar.

³³ Software applicaties op een smartphone of tablet worden beschouwd als een mogelijk alternatief voor het registreren van ritgegevens. De evaluatie daarvan wordt verder toegelicht onder alternatief 4.

- De boordcomputer gebruikt tevens de gemeten posities van de positiebepalingssensor (GPS) om afstanden te meten en daarmee de afstandsbepaling met de bewegingsopnemer te controleren.
- De controle tussen beide afstandsbepalingen vindt steeds plaats op basis van de positiegegevens van een traject van 1000 meter waarbij de snelheid van de auto steeds hoger was dan tien kilometer per uur.
- Het verschil tussen de door beide sensoren berekende afstand bedraagt hierbij minder dan vijf procent.

De wijze waarop de BCT werktijden en ritgegevens bijhoudt, betreft een specifieke invulling (een dubbele controle van geregistreerde data) van een minimale eis waaraan geen 'losstaande app' of ander losstaand alternatief kan voldoen.

Deelnemers aan de expertsessies vragen zich af of deze dubbele controle nog nodig is gelet op de technologische ontwikkeling van gps-kwaliteit en beveiliging. Vragen richten zich opnieuw op de eisen aan de bewijslast. Ook vragen experts zich af in hoeverre een dergelijke betrouwbare vastlegging van ritadministratie noodzakelijk is voor verschillende deelmarkten. Het contractvervoer en een groot percentage van de opstartmarkt zou bijvoorbeeld geen dubbele checks tussen bewegingsopnemers en gps positiebepaling vereisen.

Een ander nadeel dat genoemd wordt, betreft de (nu nog) relatief gevoelige security van smartphones (Android, IOS) en tablets die mogelijke softwareapplicaties aanbieden. De aanwezigen bij de werksessie maken duidelijk kenbaar aan de hand van verschillende voorbeelden dat de security van dit soort omgevingen beperkt is, zeker als de eigenaar van de telefoon belang heeft bij het misbruiken van de app.

Een laatste belangrijke overweging betreft *de ontwikkeling en realisatie* van een softwareapplicatie om (delen van) functionaliteiten van de BCT over te nemen. Wanneer er op dezelfde manier invulling zou worden gegeven aan type goedkeurings- en certificatievereisten als bij de BCT dan is het aannemelijk dat realisatie van dergelijke alternatieven een complex, tijdrovend en zeer kostbaar traject wordt. Ook al lijkt een 'app' heel flexibel, simpel te ontwikkelen en goedkoop, door de genoemde vereisten wordt dat snel minder. Het is dus van belang in deze discussie om geen appels met peren te vergelijken.

Alternatief 4b: Koppeling 'apps' via smartphone aan hardware van het voertuig

Een combinatie van software/applicatie-toepassingen met de voor de BCT ontwikkelde hardware elementen die de app verbindt met het voertuig wordt door de deelnemers aan de expertsessies als kansrijk gezien. Er wordt dan gebruik gemaakt van de hardware en automatische registratie systemen die in de auto al beschikbaar zijn (GPS en bewegingsopnemer) wat een 'dubbelcheck' op de registraties van smartphone (of tablet) applicatie (en andersom) mogelijk maken alvorens de registraties worden opgeslagen (centraal of decentraal).

Verzekeraars en autofabrikanten maken anno 2016 ook al gebruik van 'incar'-apparatuur en dongels om toegang te verschaffen tot de apparatuur in het voertuig. Experts geven aan dat hier wel veel haken en ogen aanzitten (wetgeving, security, enzovoort) maar gezien de ontwikkelingen op dit gebied bij verzekeraars en autoproducenten is het interessant om dit idee verder te verkennen.

Conclusies beschikbaarheid en geschiktheid van alternatieven

Er zijn vier verschillende alternatieven voor de BCT onderzocht:

- Alternatief 1: Behoud BCT met andere invulling beveiligingseis.

- Alternatief 2: Behoud BCT met gebruik van 'live data opslag'.
- Alternatief 3: Loskoppelen verschillende registraties en invoeren digitale tachograaf.
- Alternatief 4: Software Applicaties (Apps):
 - 4a: Software (apps op smartphone/tablet) voor registratie van werktijden en ritgegevens
 - 4b: Koppeling software (apps) via smartphone/tablet aan voertuig.

Er is op dit moment geen technisch alternatief beschikbaar dat beter scoort dan de BCT op de huidige minimale eisen ten aanzien van functionaliteit, handhaving/ wetgeving en privacy. Het gaat dan vooral om de koppeling van het chauffeur aan het voertuig.

Nieuwe technologische ontwikkelingen (bijvoorbeeld de nieuwste verificatiemethodes zoals irisscan, touch-id en continuous authentication) leiden ertoe dat alternatieven in de toekomst mogelijk beter kunnen presteren dan de BCT in zijn huidige vorm, doordat er niet meer gewerkt wordt met chauffeurskaarten, die doorgegeven kunnen worden.

7.4 Van middel naar doelvoorschrift

In het bovenstaande is beschreven dat de minimale eisen aan een digitaal instrument voor vastlegging van ritgegevens en arbeids- en rijtijden nog steeds actueel zijn, maar dat de vertaling daarvan naar technische specificaties problemen oplevert. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de vertaling van de strenge beveiligingseisen naar specificaties. In de tweede plaats speelt hier dat ondanks dat de specificaties zeer gedetailleerd zijn, er toch nog steeds ruimte is voor interpretatie. Om die reden kan het interessant zijn om een alternatief te overwegen dat geen technische middel voorschrijft, maar een juridische oplossing biedt. Hiervoor zou dan in de wetgeving geen middelvoorschrift maar doelvoorschrift worden opgenomen.

De regelgeving schrijft dan voor dat de arbeids- en rusttijden op een zodanige (digitale) wijze moeten worden bijgehouden, dat de gegevens voldoen aan de minimale wettelijke eisen op het terrein van betrouwbaarheid en dat deze gegevens uit te lezen zijn met de software van de ILT. Deze eisen zijn in deze situatie minder gedetailleerd dan in de huidige *Regeling specificaties en typegoedkeuring boordcomputer taxi*.

Fabrikanten produceren op basis hiervan een apparaat (of in de toekomst een app), waarmee aan deze eisen wordt voldaan. Op dit moment ligt het voor de hand dat een dergelijk apparaat veel gelijkenis vertoont met de BCT, maar in de toekomst zijn hierin innovaties mogelijk. Eventueel kan het apparaat of de app formeel worden goedgekeurd door een daartoe aangewezen instantie, zoals het KIWA of de RDW. Dat maakt dat er een duidelijke standaard is, hetgeen gezien de kenmerken van de taximarkt wenselijk lijkt. Als het apparaat/de app voldoet aan de eisen of de gegevens aan de eisen voldoen, kan een taxichauffeur hiermee aan zijn verplichting van een goede registratie van arbeids- en rusttijden voldoen.

Het gevolg van deze aanpak is dat er veel meer vrijheid bij de ondernemers komt te liggen om aan invulling te geven aan de eisen vanuit de overheid. Dat heeft ten minste twee voordelen:

- Mocht er vervolgens een vraagstuk zijn ten aanzien van de specificaties van de BCT, dan kan de fabrikant deze eenvoudig aanpassen, zonder dat daarvoor een - tijdrovende - aanpassing van een ministeriële regeling voor nodig is.
- Als er sprake is van de doorontwikkeling van alternatieven, kunnen deze makkelijk worden geïmplementeerd als deze aan de eisen voldoen.

8 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de centrale onderzoeksvragen:

- I. In hoeverre zijn de BCT-doelstellingen bereikt en worden deze naar verwachting bereikt?
- II. Wat zijn naar de huidige inzichten de minimale eisen zijn die moeten worden gesteld aan een instrument voor de digitale registratie van ritgegevens en arbeids- en rusttijden ten behoeve van een effectieve en efficiënte handhaving?
- III. Zijn er alternatieve instrumenten (bijvoorbeeld in de vorm van een app) waarmee dezelfde doelen als de BCT kunnen worden bereikt?

In de voorgaande hoofdstukken zijn de prestaties van de BCT ten aanzien van haar doelstellingen (*Hoofdstuk 5*) geëvalueerd. Omdat de start van de evaluatie samenvalt met het gereed komen van de BCT voor handavingsdoeleinden en de start van de handhaving op en met de BCT, is de mate van doelbereiking en verwacht doelbereik slechts beperkt meetbaar. De evaluatie is daarom opgezet als een nulmeting waarbij voornamelijk gebruik is gemaakt van kwalitatieve onderbouwingen aan de hand van diepte interviews

Hoofdstuk 6 beschrijft het systeem van (minimale) eisen waarbinnen de BCT operationeel moet functioneren en verder ontwikkeld wordt. Daarbij is er op basis van 'expert opinion' een beeld gevormd van de eisen die (op basis van de huidige inzichten) gesteld dienen te worden aan een instrument voor de digitale registratie van ritgegevens en arbeids- en rusttijden ten behoeve van een effectieve en efficiënte handhaving. Hierbij hebben de onderzoekers de beschikbaarheid en geschiktheid van eventuele alternatieve instrumenten (bijvoorbeeld in de vorm van een app) meegenomen, waarmee dezelfde doelen kunnen worden bereikt als met de BCT.

Het eerste deel van dit hoofdstuk beschrijft de **conclusies** aan de hand van de bovenstaande onderzoeksvragen. Hierbij identificeren we aandachtspunten en mogelijke knelpunten (en oorzaken van deze knelpunten) inzake het verdere invoeringstraject voor de BCT. Het tweede deel van dit hoofdstuk doet enkele **aanbevelingen** naar aanleiding van de nulmeting.

8.1 Conclusies ten aanzien van doelbereik

Doel 1: Verbreed en verbeterd toezicht

De gegevens die door de BCT gegenereerd worden, zijn technisch deugdelijk. Hoewel bepaalde handelingen nog steeds handmatig worden verricht, biedt de BCT het voordeel dat gegevens achteraf niet kunnen worden aangepast. De arbeids- en rusttijden zijn daardoor beter controleerbaar. Op dit moment heeft het gebruik van de BCT nog niet geleid tot een verbreed en verbeterd toezicht op de naleving van rij- en rusttijden. Er wordt tot nu door de ILT toe alleen gecontroleerd op 'straat'.

Bij de 1171 uitgevoerde taxi-inspecties in de periode 1 juli 2016 tot en met 31 december 2016 zijn er 120 BCT-gerelateerde overtredingen geconstateerd. In 76 gevallen een waarschuwing gegeven en in de 44 overige gevallen een proces-verbaal opgemaakt. De ILT gaat in 2017 ook bij bedrijfsbezoeken de naleving van arbeids- en rusttijden controleren op basis van gegevens uit de BCT

Het doen van een inspectie op straat op basis van de data die met de BCT beschikbaar komen, kost in de huidige situatie meer tijd dan de controle van de handgeschreven documenten in de oude situatie, doordat er nog beperkte routine is in het uitlezen van de gegevens in de BCT bij de straattaxi. De ILT heeft hiervoor nog niet alle mogelijkheden benut die de organisatie ter beschikking staan.

Als de ILT in de toekomst de gegevens tijdens straatinspecties optimaal verwerkt en er toezicht op de naleving van de arbeids- en rusttijden bij bedrijfsbezoeken wordt gehouden en op basis hiervan handhaaft, kan het bereik van dit doel vergroten.

Doel 2: Veiligheid taxivervoer

Aanname bij de invoering van de BCT was, dat het beter naleven van de regels van arbeids- en rusttijden leidt tot een grotere veiligheid.

Er zijn aanwijzingen dat de invoering van BCT de spontane naleving vergroot, doordat chauffeurs zich beter bewust zijn van de regels over arbeids- en rusttijden. Voor bedrijven met werknemers, waar het SFT toezicht houdt op de naleving van de cao, is de naleving naar verwachting het grootst omdat deze bedrijven gebonden zijn door de cao. Het SFT legt sinds de motie De Mos regelmatig bedrijfsbezoeken af en toetst daarbij de naleving van de arbeids- en rusttijdenregels.

De gepercipieerde pakkans door de ILT is relatief laag, waardoor hiervan een beperkte afschrikwekkende werking uitgaat. Inzetten op handhaving kan de gepercipieerde pakkans en dus ook de naleving van de regels voor arbeids- en rusttijden vergroten.

Voor de toekomst geldt dat een efficiënter toezicht op de naleving kan bijdragen aan een betere naleving van de regels van arbeids- en rusttijden. Dit loopt samen met het doelbereik van doel 1 en doel 3.

Doel 3: Verbeteren gelijke concurrentievoorwaarden

Door het automatiseren van het invoeren van gegevens, is het ingewikkelder om gegevens achteraf aan te passen. Dat maakt het lastiger om met de ritregistratie te frauderen. Gezien het feit dat de kans om door de ILT gecontroleerd te worden relatief klein is, is de bijdrage van de BCT aan het vergroten van meer gelijke concurrentie in de taximarkt vooralsnog beperkt.

Naast de handhaving van arbeids- en rusttijden draagt ook het deugdelijk afdragen van belasting bij aan het creëren van een gelijk speelveld. De gegevens uit de BCT kunnen benut worden om beter na te gaan of de aangifte berust op ware en deugdelijke gegevens.

Voor de toekomst geldt dat een beter toezicht op de naleving zorgt voor meer gelijke concurrentievoorwaarden. Dit loopt samen met het doelbereik van doel 1 en doel 2.

Doel 4: Verbeterde transparantie voor de reiziger

Met de BCT is het verplicht om de GPS-coördinaten van begin en eind van de rit op de bon af te drukken. Dit heeft voor klanten geen toegevoegde waarde ten opzichte van de prijs-kilometer verhouding. Klanten hebben met name behoefte aan prijsinformatie vooraf en aan een kwitantie ten behoeve van het declareren van een taxirit. Wel kan de bon met GPS-coördinaten een klacht bij partijen als de Stichting Taxiklacht ondersteunen.

Het is niet te verwachten, dat de reizigers in de toekomst wel de meerwaarde van de GPS-data ervaren in het kader van de transparantie van de rit. In de markt ontstaan er middelen en mogelijkheden om klanten beter vooraf, tijdens en achteraf een rit te kunnen informeren.

Doel 5: Verminderen van administratieve lasten

- Met de invoering van de BCT is de verplichting van de handgeschreven rittenstaat verdwenen. Dit levert een lastenverlichting op. Deze doelstelling van de BCT is behaald.
- Wat de administratieve lasten zijn die met de BCT gemoeid zijn, verschilt sterk tussen de segmenten van de taximarkt.
 - Voor zzp'ers en kleinere, niet geautomatiseerde bedrijven, is er nauwelijks tijdswinst en kostenbesparing ten opzichte van het bijhouden van een geschreven rittenstaat en het werkboekje. Wel zit er voor enige winst bij het overnemen van de BCT data voor het indienen van de belasting.
 - Zzp'ers en kleine bedrijven lijken niet alle softwarematige mogelijkheden van de BCT te kennen dan wel te benutten.
 - Voor kleine en middelgrote bedrijven kan introductie van de BCT aanleiding zijn om de gehele bedrijfsvoering te automatiseren. Dit levert mogelijk grotere efficiëntie op de bedrijfsvoering en vermindering van administratieve lasten.
 - Voor grote bedrijven geldt dat er geen meerwaarde is ten opzichte van de softwarepakketten die deze bedrijven veelal reeds benutten. De gegevens uit deze softwarepakketten kunnen rechtstreeks worden benut om te voldoen aan de registratieverplichtingen ten aanzien van de arbeids- en rusttijden. Winst wordt behaald omdat rittenstaten niet langer op papier worden ingevoerd en als papieren archief hoeven worden te bewaard ten behoeve van toezicht op de naleving van regelgeving voor arbeids- en rusttijden.
- De lasten voor ondernemers zijn daarnaast vergroot, doordat de BCT moet worden ingebouwd en ge-updatet, voor een deel van de auto's in de werkplaats. Bovendien zijn er regelmatig storingen in de BCT, die tijdverlies opleveren en ervoor zorgen dat verschillende ondernemers toch een papieren rittenstaat blijven hanteren. Bovendien is nog niet iedereen aan de BCT gewend.

In de toekomst kan administratieve last verminderen, als een groter deel van de zzp'ers en kleinere bedrijven de mogelijkheden van ICT beter benutten voor het voeren van hun administratie en de bedrijven aan de BCT zijn gewend.

8.2 Conclusies ten aanzien van minimale eisen en alternatieven

In deze paragraaf worden de conclusies gegeven aan de hand van de tweede en derde onderzoeksvraag van de evaluatie:

2. Wat zijn naar de huidige inzichten de minimale eisen zijn die moeten worden gesteld aan een instrument voor de digitale registratie van ritgegevens en arbeids- en rusttijden ten behoeve van een effectieve en efficiënte handhaving?
3. Zijn er alternatieve instrumenten (bijvoorbeeld in de vorm van een app) waarmee dezelfde doelen als de BCT kunnen worden bereikt?

Minimale eisen BCT naar huidige inzichten

Gelet op de technische en bestuurlijke complexiteit van het invoeringstraject van de BCT binnen de context van de exponentiële technologische ontwikkelingen op het gebied van ICT registratie en beveiligingssystemen, is de vraag beantwoord wat *naar de huidige inzichten* de minimale eisen zijn (of wat zouden deze moeten zijn) ten behoeve van het digitaal vastleggen van ritgegevens en arbeids- en rusttijden. Dit leidt tot de volgende conclusies:

De minimale eisen die anno 2017 gesteld zouden worden aan een systeem voor digitale registratie van arbeids- en rusttijden en ritgegevens verschillen in essentie niet van de eisen die aan de BCT gesteld werden ten tijde van de start van het BCT ontwikkel- en invoeringstraject. Het systeem moet actuele, correcte en volledige gegevens verzamelen en betrouwbaar opslaan. De chauffeur moet met grote mate van zekerheid 'gekoppeld' zijn aan het voertuig. Data moeten eenvoudig uit te lezen en te gebruiken zijn door de ILT en de gegevensopslag moet, met het oog op privacy, proportioneel zijn.

Naast de minimale eisen met het oog op de functionaliteit, omgang met handhaving en wetgeving en privacy zijn de volgende randvoorwaarden geïdentificeerd voor het succesvol functioneren van de BCT:

- betaalbaarheid
- gebruiksvriendelijkheid
- toekomstbestendigheid.

Common Criteria versie 3.1 en PKI-overheid betreffen de kaders voor het door de BCT te implementeren beveiligingsbeleid, de te realiseren beveiligingsdoelstellingen en het vereiste garantieniveau voor de BCT. Naar de huidige inzichten zijn deze kaders volgens geconsulteerde experts in deze evaluatie stringent en belemmeren zij mogelijk het doelmatig functioneren van de BCT.

Implicaties voor doorontwikkeling BCT

De evaluatie stelt vast dat de doorvertaling van de minimale eisen naar functionaliteiten en specificaties kan verschillen ten opzichte van de huidige situatie. Volgens experts heeft betekend dat het volgende:

Op dit moment zijn de beveiligingsspecificaties om te kunnen voldoen aan handhavings- en wetgevingseisen stringent. In voorkomende gevallen draagt dit bij aan de technische complexiteit van het invoeringstraject, met als gevolg dat ze door betrokkenen als belemmerend worden ervaren voor het functioneren van de BCT. Vrijwel alle betrokkenen in de evaluatie (branche, ontwikkelaars, handhavers en politiek) delen deze observatie.

De stringente invulling van (beveiligings)eisen raakt tevens de betaalbaarheid van het systeem. Geconsulteerde experts geven aan geen compleet beeld te hebben van extra kosten die bij het loslaten van de stringente invulling van de beveiligingseisen vermeden hadden kunnen worden.

Partijen constateren wel dat de bestaande voorbeelden en bijbehorende kosten van substantiële omvang zijn en dat het een hoge prioriteit verdient om de betaalbaarheid van de invoering van de BCT alsmede de te verwachten gebruiks- en beheerskosten te verbeteren:

- Het loslaten van de stringente normenkaders ten aanzien van beveiliging (Common Criteria versie 3.1 en PKI-overheid) is een optie die naar verwachting een grote bijdrage kan leveren aan het doelmatig functioneren van de BCT in de toekomst:
 - Aanpassingen en verbetermogelijkheden van het systeem voor de verschillende gebruikersgroepen zullen naar verwachting makkelijker door te voeren zijn
 - Certificatieprocessen kosten naar verwachting veel minder tijd en gaan daardoor gepaard met minder kosten
 - Normenkaders worden naar verwachting minder vaak en/of minder rigoureus aangepast met verstreckende gevolgen voor de configuratie van het BCT systeem.
- Het loslaten van de stringente normenkaders voor de beveiliging is inhoudelijk gezien een realistische optie. Het gaat dan met name over het gebruik van PKI-overheid.

Mogelijk kan daarbij de technisch hoogste autoriteit de 'root CA' (de Staat der Nederlanden) gewijzigd naar 'private root'.

- Het loslaten van de stringente beveiligingseisen brengt wel risico's en kwetsbaarheden met zich mee. Uiteraard dient een nadere overweging van aanpassing van beveiligingsconfiguraties goed onderzocht te worden, waarbij een afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse niet mag ontbreken.

Beschikbaarheid en geschiktheid van alternatieve instrumenten

Op dit moment is er geen alternatief beschikbaar dat beter scoort dan de BCT op de minimale eisen zoals deze nu worden gesteld. Omdat deze eisen nog steeds als minimumeisen worden beschouwd, betekent dit dat er geen alternatief voor de BCT is. De beschreven alternatieven hebben potentie en zouden op termijn op bepaalde aspecten inzake de invulling van minimale eisen beter kunnen scoren dan de BCT. Nieuwe technologische ontwikkelingen (bijvoorbeeld de nieuwste verificatiemethodes zoals irisscan, touch-id en continuous authentication) leiden ertoe dat alternatieven in de toekomst mogelijk beter presteren dan de huidige BCT. Daarnaast zou ook bekeken kunnen worden of de regelgeving zo aangepast kan worden dat er wordt overgegaan van een middelvoorschrift naar een doelvoorschrift. Voordeel hiervan is dat er veel meer vrijheid bij de ondernemers komt te liggen om invulling te geven aan de eisen aan een apparaat. Of dit in de gegeven omstandigheden mogelijk is, vereist nader onderzoek.

8.3 Aanbevelingen

Dit onderzoek is uitgevoerd op een moment dat de handhaving op basis van de gegevens afkomstig uit de BCT slechts enkele maanden is gestart. Het onderzoek heeft dan ook het karakter van een nulmeting. De inzichten uit het onderzoek kunnen nu al bijdragen aan een verbeterd doelbereik van de BCT.

De kern van de aanbevelingen is dat het functioneren van de BCT baat heeft bij een periode van relatieve stabiliteit en rust, waarin sprake is van een consistent handhavingsbeleid. Zo krijgt het instrument de kans om zich te bewijzen, in ieder geval tot de éénmeting in het voorjaar van in 2018. Gezien deze kern is het aantal aanbevelingen beperkt.

Planmatig werken aan verbreed en verbeterd toezicht, veiligheid en gelijk speelveld

De aanbeveling is dat de ILT in 2017 doelen stelt om op basis daarvan de handhaving voort te zetten en uit te breiden. Deze doelen gaan over de onderdelen die op dit moment nog niet gehandhaafd worden, zoals de analyse van de arbeids- en rusttijden bij bedrijfsbezoeken. Ook kan een criterium voor proportionaliteit worden opgenomen (hoeveel inspecties zou de ILT moeten uitvoeren om te vinden dat de kosten van de BCT in relatie tot de handhaving proportioneel zijn). Ten slotte kan ook gekeken worden of innovaties mogelijk zijn in de handhaving. Een en ander kan worden vastgelegd in een handhavingsstrategie van de ILT in afstemming met het Ministerie van IenM. Bij de éénmeting kan worden getoetst of de doelen zijn gehaald.

Transparantie vergroten overlaten aan de markt

De aanbeveling is om de eisen ten aanzien van de taxibon te handhaven - voor de transparantie en in voorkomende gevallen voor het onderbouwen van klachten - maar verder geen actief beleid ten aanzien van transparantie te voeren. In de markt is voldoende aandacht voor vernieuwing, bijvoorbeeld door middel van apps, die de gereden route weergeven. Naar verwachting zal dit voldoende tegemoet komen aan de wensen van klanten van taxi's.

Administratieve lasten blijven monitoren om te zien of gewenning aan gebruik BCT tot verlagen leidt

De administratieve regels ten aanzien van het registreren van arbeids- en rusttijden zijn niet disproportioneel gezien het gewenste doelbereik. Advies is dus om deze regels niet te veranderen. Wel kan bij de éénmeting in beeld worden gebracht wat de feitelijke kosten zijn van het gebruik van de BCT, als deze na de invoering meer constant zijn geworden en iedereen meer gewend is aan de BCT. Voor de administratieve lasten geldt, dat de mogelijkheden die de ICT biedt om doelmatiger te werken beter onder de aandacht kunnen worden gebracht. Dit geldt bijvoorbeeld voor de apps of de mogelijkheid voor chauffeurs om de xml bestanden uit de BCT te benutten voor het invoeren van gegevens in excel, die voor de belastingaangifte kunnen worden benut. Dit is primair een rol voor fabrikanten.

Vinger aan de pols blijven houden bij technische vraagstukken BCT

Advies is dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn coördinerende rol handhaaft om te zorgen dat partijen met elkaar in gesprek blijven over de uitvoering van de verschillende taken. Het gaat dan in ieder geval om:

- Doorontwikkeling van de BCT.
- Het functioneren van de BCT in de praktijk - zowel technisch als voor wat betreft het gebruik door verschillende partijen.

BCT verder ontwikkelen door kansen voor vereenvoudiging te onderzoeken

De aanbeveling is om de BCT als instrument op dit moment te handhaven, omdat geen van de alternatieven aan dezelfde eisen voldoet. Bovendien brengt de overgang naar een ander instrument hoge kosten met zich mee. Er zijn tegelijkertijd voldoende aanknopingspunten om de BCT verder te ontwikkelen. Het gaat om de volgende punten.

- Het inventariseren van de mogelijkheden om het beveiligingsregime te verlichten. Het gaat hier met name om het loslaten van de PKloverheid certificering ten behoeve van een minder stringente certificering (root CA versus private root CA). Randvoorwaarden en knelpunten van een verlicht beveiligingsregime zouden moeten worden geïdentificeerd. Ook wordt aanbevolen een risicoanalyse uit te voeren. Vervanging van PKloverheid kan bijvoorbeeld bij gelegenheid van het aflopen van G2 ROOT CA.
- Het onderzoeken van de mogelijkheden om van een middel- naar een doelvoorschrift te gaan.

Ten tijde van de éénmeting kan het onderzoek naar alternatieven herhaald worden om te bezien of er inmiddels wel alternatieven doorontwikkeld zijn en kan een analyse gemaakt worden van de betaalbaarheid, het gebruiksgemak en de toekomstbestendigheid.

Aanbeveling voor de éénmeting

De aanbeveling is om bij de éénmeting de nadruk te leggen op een aantal onderwerpen, waar zich het komende jaar de meeste veranderingen voordoen. Het gaat dan om:

- De handhaving van de arbeids- en rusttijden door de ILT, zowel op straat als bij bedrijfsbezoeken. In de nulmeting is zichtbaar wat de stand van zaken is op dit moment. Een verschillenanalyse en een analyse op basis van de gestelde doelen door de ILT kan hiervan de basis vormen.
- De administratieve lasten voor bedrijven op het moment dat de markt is gewend aan de BCT.
- De vraag hoe de BCT scoort op de eisen van betaalbaarheid, gebruiksgemak en toekomstbestendigheid.
- De technologische ontwikkelingen op het terrein van de alternatieven.
- De wijze waarop met de aanbevelingen in dit onderzoek is omgegaan.

Bijlage I: Deelvragen bij onderzoeksvragen

Verbreed en verbeterd toezicht

- Kunnen handhavingsinstanties inderdaad beter nagaan of vervoerders zich aan de regels houden?
- Kunnen toezichthouders de beschikbare gegevens inderdaad makkelijker verwerken?
- Is het toezicht daardoor efficiënter, of kan dat op basis van de eerste ervaringen efficiënter worden? Is dat kwantitatief en kwalitatief te onderbouwen? Is het gemakkelijker om terug te kijken in de tijd qua handelingen/ Kun je met de BCT meer gegevens doornemen dan voorheen?
- In hoeverre is deze doelstelling ook te bereiken met alternatieven (digitale tachograaf, apps, eventuele andere alternatieven)?

Verbeteren van gelijke concurrentievoorwaarden

- Wordt de pakkans inderdaad verhoogd?
- Leidt dit tot een betere naleving nu of naar verwachting in de toekomst?
- Stelt dit toezichthouders beter in staat om gerichte inspecties uit te voeren? Nu of naar verwachting in de toekomst?
- Wordt er minder fraude met de arbeids- en rusttijden geconstateerd dan voorheen?
- Is het moeilijker geworden om ten onrechte privé (zwart) te rijden wanneer een taxi rit wordt gemaakt?
- Is de verhouding tussen zakelijke en privé kilometers veranderd in de rittenregistratie bij de Belastingdienst?
- Is het aantal zakelijke kilometers per chauffeur gestegen in de rittenregistratie bij de Belastingdienst?

Verminderen van administratieve lasten voor de taxiondernemer

- Sluit de registratie van de gegevens door de BCT aan bij de werkelijkheid, zijn de gegevens deugdelijk?
- Scheelt het tijd indien de data meteen in de bedrijfsadministratie wordt doorgevoerd?
- Is er nog een dubbele registratie? Zo ja, wanneer wordt daarmee gestopt?
- Hoeveel tijd bespaart de BCT voor chauffeurs door het vervallen van handmatige handelingen tussen ritten?
- Is het naar verwachting gemakkelijker om de rittenregistratie bij de Belastingdienst aan te geven?
- Is er in de beantwoording van bovenstaande vragen verschil tussen zzp'ers, middelgrote en grote bedrijven?
- In hoeverre is/wordt de BCT gekoppeld met bestaande bedrijfsinformatie systemen?
- Is de BCT van toegevoegde waarde voor bedrijfsdoeleinden ten opzichte van bestaande systemen (zogeheten agendapakketten)?

Veiligheid taxivervoer

- In hoeverre is sprake van een preventieve werking van de completere en meer betrouwbare registratie?

Verbeterde transparantie voor de reiziger bij het afrekenen van de rit

- Produceert de BCT een (meer) complete bon?
- Is de taxameter gekoppeld aan de BCT of veelal als functionaliteit in de BCT opgenomen?
- Geeft de bon meer inzicht in hoe het eindtarief is opgebouwd?
- Maken de GPS gegevens de afrekening transparanter en betrouwbaarder?

Bijlage II: Gebruikte vragenlijsten en onderzoeksmethoden

Gespreksleidraad

van: evaluatieteam AEF/PRC, Irene Voskamp, Katja Lubina, Jeroen Twiss,

datum:

onderwerp: interview werking BCT

Toelichting onderzoek en interview

Binnenkort vindt er een interview met u plaats in het kader van het onderzoek naar de werking van de boordcomputer taxi (BCT). De evaluatie vindt plaats in opdracht van de minister van Infrastructuur en Milieu. Het eindrapport wordt begin 2017 aangeboden aan de Tweede Kamer. In 2018 wil het ministerie het onderzoek herhalen.

Het onderzoek richt zich op de beantwoording van drie vragen:

- De [eerste onderzoeksvraag](#) heeft betrekking op de doeltreffendheid van de BCT in het licht van de vijf centrale doelstellingen (het verbreden en verbeteren van het toezicht, het vergroten van de veiligheid, het verbeteren van gelijke concurrentievoorwaarden, het verbeteren van de transparantie voor de reiziger en het verminderen van administratieve lasten voor de taxiondernemer).
- De [tweede onderzoeksvraag](#) betreft de minimale eisen die moeten worden gesteld aan een instrument voor de digitale registratie van ritgegevens en arbeids- en rusttijden ten behoeve van een effectieve en efficiënte handhaving.
- De [derde onderzoeksvraag](#) heeft betrekking op de beschikbaarheid van alternatieve instrumenten (bijvoorbeeld in de vorm van een app) waarmee dezelfde doelen als de BCT kunnen worden bereikt.

We willen het gesprek met u voeren aan de hand van onderstaande topiclist. Op die manier ontstaat een semigestructureerd gesprek waarbij de focus komt te liggen op de belangrijkste aandachtspunten afhankelijk van de achtergrond van de gesprekspartner en worden geen onderdelen vergeten. Tegelijkertijd kan de topiclist ook dienen voor het voorbereiden van het gesprek door de gesprekspartner.

Topiclijst

Algemeen

- Wat was uw rol tijdens de invoering van de BCT?
- Wat is uw 'belang' bij de BCT?

- Wat vindt u in algemene zin van de BCT?

Onderzoeksvraag 1 – doeltreffendheid BCT

Doel 1: verbreed en verbeterd toezicht

- Kunnen handhavingsinstanties inderdaad beter nagaan of vervoerders zich aan de regels houden?
- Is er meer en betere controle van de ILT op vervoerders om te kijken of de vervoerders zich aan de regels houden?
- Kunnen toezichthouders de beschikbare gegevens inderdaad makkelijker verwerken? Is het toezicht daardoor efficiënter, of kan dat op basis van de eerste ervaringen efficiënter worden? Kun je met de BCT meer gegevens doornemen dan voorheen?
- Leidt dit tot een betere naleving nu of naar verwachting in de toekomst?

Doel 2: Veiligheid taxivervoer

- Is de naleving van de arbeids- en rusttijden verbeterd door de invoering van de BCT?
- In hoeverre is sprake van een preventieve werking door de BCT?
- Zo ja, is de veiligheid van het taxivervoer verbeterd?

Doel 3: Verbeteren van gelijke concurrentievoorwaarden

- Sluit de registratie van de gegevens door de BCT aan bij de werkelijkheid, zijn de gegevens deugdelijk?
- Is de pakkans voor het niet naleven van de arbeids- en rusttijden naar uw oordeel verhoogd?
- Leidt dit tot een betere naleving nu of naar verwachting in de toekomst?
- Is uw indruk dat de fraude met arbeidstijden en/of arbeids- en rusttijden is verminderd?
- Is het naar uw oordeel moeilijker geworden om ten onrechte privé (zwart) te rijden wanneer een taxirit wordt gemaakt?
- Stelt dit toezichthouders beter in staat om gerichte inspecties uit te voeren? Nu of naar verwachting in de toekomst?

Doel 4: Verbeterde transparantie voor de reiziger bij het afrekenen van de rit

- Produceert de BCT een (meer) complete bon?
- Hoe vaak vragen klanten naar een bon?
- Vinden consumenten de BCT en bon inzichtelijk?
- Maken de GPS-gegevens de afrekening transparanter en betrouwbaarder?
- Verstrekken taxiondernemers aan klanten meer en/of andere informatie dan de informatie van de BCT?
- Is de taxameter gekoppeld aan de BCT of veelal als functionaliteit in de BCT opgenomen?

Doel 5: Verminderen van administratieve lasten voor de taxiondernemer

- Bespaart de BCT tijd voor chauffeurs bij de administratie ten opzichte van handmatig registreren?
- Is er een dubbele registratie (handmatig en in BCT)? Zo ja, wordt daarmee gestopt en zo ja, wanneer?
- Is het naar verwachting makkelijker om de rittenregistratie bij de Belastingdienst aan te geven?
- In hoeverre is/wordt de BCT gekoppeld met bestaande bedrijfsinformatiesystemen?
- Scheelt het tijd indien de data meteen in de bedrijfsadministratie wordt doorgevoerd?
- Is de BCT van toegevoegde waarde voor bedrijfsdoeleinden ten opzichte van bestaande systemen (zogeheten agendapakketten)?
- Is er in de beantwoording van bovenstaande vragen verschil tussen ZZP-ers, middelgrote en grote bedrijven?

Onderzoeksvraag 2 - minimum eisen

- Welke eisen worden er op hoofdlijnen aan een instrument gesteld voor het digitaal bijhouden van arbeids- en rusttijden en ritgegevens in relatie tot de vijf doelen? (het verbreden en verbeteren van het toezicht, het vergroten van de veiligheid, het verbeteren van gelijke concurrentievoorwaarden, het verbeteren van de transparantie voor de reiziger en het verminderen van administratieve lasten voor de taxi-ondernemer)?
- Wat zijn minimale eisen voor een instrument ten aanzien van:
 - Functionaliteit (wat moet bijgehouden worden: arbeidstijden, rij- en rusttijden, wielomwentelingen (snelheid gegevens) en GPS).
 - OM-eisen (wat is nodig om bewijs wettelijk overtuigend te maken)?
 - Privacy-eisen (hoe om te gaan met subsidiariteit en proportionaliteit? Wat mag inzichtelijk zijn voor inspecteurs en derden, wat niet)
 - Technische- en beveiligingseisen (welke delen van de BCT en processen dienen beveiligd te zijn en op welk beveiligingsniveau?)
- Welke ontwikkelingen in het 'technische landschap' zijn voor u leidend? (in het bijzonder in relatie tot het taxivervoer?) Denk aan:
 - Nieuwe businessmodellen (enerzijds in de sector 9Uber, Ugo, Taxify, enz.), anderzijds binnen samenwerkingsverbanden van aanbiedende en vragende partijen, denk aan gemeenten).
 - Bezuinigingen op handhaving (en efficiencylagen).
 - Toenemend belang van data-privacy.
 - Et cetera.
- Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen en veranderingen die van invloed zijn op de ontwikkeling van een effectieve en efficiënte handhaving (anno morgen) van ritgegevens en arbeids- en rusttijden? Zijn er lessen uit het buitenland of andere sectoren?

Onderzoeksvraag 3 - alternatieven

- Biedt de ontwikkeling van de BCT zoals deze op dit moment in gang is gezet voldoende perspectief voor realisatie van de doelen om in de toekomst ook effectief en efficiënt realiseerbaar te blijven?
 - Wat zou aan de BCT verbeterd moeten worden?
- Zijn er alternatieve instrumenten waar u aan denkt die hetzelfde of een betere realisatie van de 5 doelen leveren? *Voorbeelden (niet-uitputtend)*
 - Digitale tachograaf
 - Apps
 - Smartphone applicatie met wifi in een auto
 - Anders.
- Hoe scoren de BCT en eventuele alternatieven op de minimale eisen (functionaliteit, OM-eisen, privacy-eisen en technische en beveiligingseisen)?
- Hoe zou e.e.a. concreet vormgegeven moeten worden voor verbetering van de BCT dan wel overweging van een alternatief instrument? Hoe zijn de verschillende stakeholders daarbij op één lijn te krijgen?
 - Waar moet lenM zich op richten? Wat zou lenM moeten doen?

Afsluitende vragen

- Wanneer ziet u onze opdracht als geslaagd?
- Wat zou ons einddoel moeten zijn?
- Met welk resultaat kunnen wij tevreden zijn?

Werk sessie alternatieven

Doelstelling en onderzoeksvragen:

Het doel van de werksessies is om, in aanvulling op het (verwachte) doelbereik van de BCT, inzicht te verkrijgen in de minimale eisen en de geschiktheid en beschikbaarheid van mogelijke alternatieven. Specifiek gaat het daarbij om:

- Vormen van een beeld van de relevante ontwikkelingen van de BCT over de tijd en de minimale eisen die op basis van de huidige inzichten zouden moeten worden gesteld aan de digitale vastlegging van ritgegevens en arbeids- en rusttijden;
- Inventariseren van mogelijke alternatieve wijzen waarop ritgegevens en arbeids- en rusttijden in de taxibranche kunnen worden vastgelegd en uitgewisseld met controlerende autoriteiten;
- Op hoofdlijnen analyseren van de beschikbaarheid en geschiktheid (nu en in de toekomst) van deze mogelijke alternatieven die de relevante ontwikkelingen met zich meebrengen;
- Het geven van aanbevelingen over hoe het Min lenM deze alternatieven moet waarderen.

Bovenstaande doelstelling indachtig, hanteren de onderzoekers de onderzoeksvragen uit de offerte aanvraag te beantwoorden:

- Wat zijn de minimale eisen die moeten worden gesteld aan de digitale vastlegging van ritgegevens en arbeids- en rusttijden ten behoeve van een effectieve en efficiënte handhaving?
- Wat zijn alternatieve manieren van vastleggen waarmee dezelfde doelen als de BCT kunnen worden bereikt? Hoe verhoudt dit doelbereik zich tot de BCT?

Focus ligt op de minimale basiseisen voor het voldoende vastleggen van gegevens (en niet bijkomende voordelen) volgens gebruikers (chauffeurs en ondernemers), handhavers, wetgever, reizigers, (toe)leveranciers, etc.

Aanpak:

Het onderzoek bestaat uit drie onderzoeksstappen:

- Stap 1: Voorbereiding en inventarisatie van relevante achtergrondinformatie en interviews
- Stap 2: Verdieping en analyse aan dhand van expert-opinion (werksessies)
- Stap 3: Rapportage (hoofdstuk 6 en conclusies)

Tijdens de werksessies werden verschillende standpunten van aanwezigen ten aanzien van de thematiek (minimale eisen van en alternatieven voor de BCT geïnventariseerd aan de hand van een 'schot voor de boeg' door de onderzoekers naar aanleiding van stap 1. Dit levert in het 1^e deel van de sessie een evaluatieframework op dat gebruikt werd om de in kaart gebrachte alternatieven systematisch te evalueren.

In de onderstaande tabel staat een eerste weging van de alternatieven weergegeven. Hierbij is aangegeven op welke wijze de experts deze waarderen.

Eisen	BCT- huidige vorm	BCT- minder stringent beveiligd	BCT - live dataopslag	Digitale tachograaf (nieuw)	Apps voor werktijden chauffeur	Apps voor ritregistratie	Smartphone app met koppeling aan wagen
Mogelijkheid voor actuele, correcte, volledige registratie van ritgegevens	Eenmaal vastgelegd kan niet meer gemanipuleerd worden, wilsuiting maakt fraude mogelijk	Naar verwachting zelfde prestatie	Naar verwachting zelfde prestatie (Misschien beter i.v.m. extra negatieve prikkel voor frauderen)	Niet mogelijk	Niet mogelijk	Afhankelijk van vorm. Betrouwbaarheid wordt gegarandeerd door keurmerken (bv RSS)	Afhankelijk van vorm
Mogelijkheid voor actuele, correcte, volledige registratie van arbeids- en rusttijden	Eenmaal vastgelegd kan niet meer gemanipuleerd worden, wilsuiting maakt fraude mogelijk	Naar verwachting zelfde prestatie	Naar verwachting zelfde prestatie (Misschien beter i.v.m. extra negatieve prikkel voor frauderen)	Bewezen systeem, echter fraudegevallen bekend. Meningen verschillen	Afhankelijk van vorm	Niet mogelijk	Afhankelijk van vorm
Betrouwbaarheid van de gegevens • Correcte digitale beveiliging van de gegevens, opslag- en schrijffapparatuur (data niet tot moeilijk te vervalsen) • Koppeling van gegevens aan de chauffeur en ondernemer (data te koppelen aan de persoon)	Hoge beveiligings-eisen die aan BCT worden gesteld; Wilsuiting chauffeur maakt fraude nog steeds mogelijk	Data zal ook onder andere beveiligings-regimes moeilijk te vervalsen zijn, onduidelijk wat de impact zal zijn Wilsuiting maakt fraude nog steeds mogelijk	Naar verwachting zelfde prestatie (Misschien een winst te vinden in de extra negatieve prikkel voor frauderen als gevolg van 'big brother' maatregel)	Zelfde prestatie: ook gebruik van kaarten voor wagen en chauffeur, echter meningen verschillen t.a.v. betrouwbaarheid	Afhankelijk van beveiliging. Trusted platform module → er zijn ontwikkelingen gaande, maar op dit moment nog te onvolwassen: onvoldoende bewijskracht in handhavingssituaties	Afhankelijk van beveiliging. Trusted platform module → er zijn ontwikkelingen gaande, maar op dit moment nog te onvolwassen: onvoldoende bewijskracht in handhavingssituaties	Meerdere checks in / tussen systemen mogelijk ten gunste van bewijslast; mede afhankelijk van beveiligingsniveau
Gemak om systeem uit te lezen (interoperabiliteit) en te controleren	Dagelijkse prestaties inzichtelijk; wekelijkse/maandelijkse prestaties: Foutmeldingen betreffen waarschijnlijk kinderziekten	Naar verwachting zelfde prestatie	Gerichte risico gestuurde handhaving eenvoudiger te bewerkstelligen	Voor wat betreft werktijden: bewezen systeem. Digitaal doet geen ritregistratie	Via Smartphone/ tablet	Via Smartphone/ tablet	Via Smartphone/ tablet
Proportionaliteit en subsidiariteit van opslag van gegevens: Niet meer bijhouden dan nodig is van gegevens voor beperkte duur	Bestaand systeem met decentrale opslag	Naar verwachting zelfde prestatie	'Big Brother' maatregel druipt in tegen privacy en om die reden zeer lastig te realiseren	Naar verwachting zelfde prestatie voor wat betreft werktijden	Afhankelijk van opslag van gegevens	Afhankelijk van opslag van gegevens	Afhankelijk van opslag van gegevens
Gebruiksvriendelijk en gemak: Makkelijk in gebruik door chauffeur en ondernemer	Redelijk	Zelfde functionaliteiten, zelfde prestaties	Zelfde functionaliteiten, zelfde prestaties	Zelfde prestaties verwacht	Zelfde prestaties verwacht; makkelijk via app	Zelfde prestaties verwacht; makkelijk via app	Zelfde prestaties verwacht; makkelijk via app
Compatibel met andere bedrijfssoftware en systemen (bijvoorbeeld taxameter)	Redelijk	Naar verwachting zelfde prestatie	Naar verwachting zelfde prestatie	In vrachtovervoer ook aangesloten op dataterminals	Afhankelijk van instellingen en aansluiting op bedrijfssoftware	Afhankelijk van instellingen en aansluiting op bedrijfssoftware	Afhankelijk van instellingen en aansluiting op bedrijfssoftware
Gemak, toekomstbestendig en kostenefficiënt in ontwikkeling, updates en onderhoud en inbouw van apparatuur	bestaand systeem dat al is ontwikkeld, echter updates zeer tijdrovend en kostbaar (o.a. i.v.m. certificaten)	Naar verwachting sterk verbeterde prestatie	Gelet op de privacy aspecten een zeer complex (en kostbaar) traject om te realiseren	Deels verwachting dat digitaal de werktijdenregistratie kosten efficiënter kan uitvoeren, echter dienen ook te voldoen aan specifieke (Europese) eisen	Nog verder te ontwikkelen	Nog verder te ontwikkelen	Nog verder te ontwikkelen

Enquêtes

Vragenlijst indicatieve steekproef transparantie - klanten taxi stations Schiphol en Den Haag

Op zowel de stations Schiphol als Den Haag centraal zijn enquêtes afgenomen gedurende één dagdeel. Op Schiphol waren ongeveer dertig mensen respondenten, op Den Haag centraal ongeveer acht. Voor buitenlandse passagiers zijn de vragen zo nodig in het Engels gesteld.

De volgende vragen zijn aan de respondenten gesteld.

— Heeft u de taxibon aangenomen?

Indien ja:

- Waarom heeft u de bon aangenomen?
- Wat staat er op de bon? Vindt u de informatie duidelijk?
- Waarom heeft de bon waarde voor u? (wijzen op de gegevens in de nieuwe bon als respondent hier niet zelf over begint)
- Welke informatie zou u willen ontvangen op de taxibon?

Indien nee:

- Waarom heeft u de bon niet aangenomen?

— Is de bon u aangeboden door de taxichauffeur?

Ja/Nee

— Wist u dat de taxichauffeur wettelijk verplicht is om u de bon aan te bieden (geprint, per sms of per e-mail)?

Ja/Nee

— Mag ik u een voorbeeld tonen? Wat staat er op de bon? Vindt u de informatie op de bon duidelijk?

— Welke informatie zou u graag willen zien op de bon?

— Which information would you like to receive on the receipt?

— Zou u de bon in de toekomst wel aannemen? Waarom wel/niet?

Vragenlijst taxichauffeurs administratieve lasten BCT

Inleiding

Andersson Elffers Felix (AEF) en Policy Research evalueren op dit moment de Boordcomputer taxi (BCT) in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het onderzoek heeft drie centrale onderzoeksvragen. Een daarvan heeft betrekking op de doeltreffendheid van de BCT.³⁴

³⁴ De andere twee vragen hebben betrekking op de (functionele) eisen en mogelijke alternatieven voor de BCT gezien de vraag van de 2^e Kamer naar apps.

De BCT heeft vijf centrale doelstellingen. Een daarvan is de vermindering administratieve lasten voor de taxiondernemer.³⁵

- 1) het verminderen van de tijd die de **individuele taxichauffeur** nodig heeft voor het bijhouden van de administratie onder werktijd door het gebruik van het BCT invoer systeem.
- 2) het minimaliseren de administratieve lasten voor de **taxiondernemer** door middel van eenvoudige rapportage naar de ILT, de Belastingdienst en SFT.
- 3) het optimaliseren van de bedrijfsadministratie in de backoffice van de **taxiondernemer** door integratie van de BCT met de bedrijfsadministratie.

Vragen

- Bent u zelfstandig of werknemer van een taxionderneming? [bij zelfstandige kun je ook de vragen ad 2 en ad 3 stellen]

Ad 1) Vragen voor alle taxichauffeurs (zelfstandig én werknemer)

- Welk model BCT heeft u?
- Welke type klanten vervoert u?
- Kunt u kort de verdere inrichting van de automatisering in uw bedrijf schetsen?
- Vindt u de BCT gebruikersvriendelijk?
- Helpt de BCT u om tijd te besparen?
 - Zo ja, kunt u aangeven op welke manier de BCT helpt om tijd te besparen? Kunt u er ook een concrete tijdsindicatie van de besparing bij geven?
 - Zo nee, waarom niet?
- Wat zijn de belangrijkste verschillen met de oude situatie van papieren registraties?
 - Bv.: benodigde tijd, kans op fouten, gebruikersgemak?
- Als u een cijfer moet geven van 1-5 in termen van administratieve lastenverlichting: welk cijfer geef je dan aan de benodigde tijd en aan gebruikersgemak?
 - Tijd:
 - 1 – de administratie met BCT kost aanzienlijk meer tijd dan de papieren registratie
 - 2 – de administratie met BCT kost iets meer tijd dan de papieren registratie
 - 3 – qua tijdsinzet is er geen verschil
 - 4 – de administratie met BCT kost iets minder tijd dan de papieren registratie
 - 5 – de administratie met BCT kost aanzienlijk meer tijd dan de papieren registratie
 - Gebruikersgemak:
 - 1 – de administratie met BCT is aanzienlijk minder gebruikersvriendelijk dan de papieren registratie
 - 2 – de administratie met BCT is iets minder gebruikersvriendelijk dan de papieren registratie
 - 3 – qua gebruikersvriendelijkheid is er geen verschil
 - 4 – de administratie met BCT is iets meer gebruikersvriendelijk dan de papieren registratie
 - 5 – de administratie met BCT is aanzienlijk meer gebruikersvriendelijk dan de papieren registratie

³⁵ De andere doelen zijn: verbreed en verbeterd toezicht, veiligheid van het taxivervoer; verbeteren gelijke concurrentievoorwaarden; verbeterde transparantie voor de reiziger.

Ad 2) en ad 3) Vragen voor zelfstandige taxichauffeurs

- Als zelfstandige/ondernemer rapporteert u regelmatig naar de Belastingdienst, SFT en de ILT. Zijn er nog andere publieke organisaties waaraan u rapporteert?
- Hoe is de BCT gekoppeld aan uw bedrijfssoftware? Bent u tevreden over de interoperabiliteit van de BCT met uw bedrijfssoftware?
- In hoeverre zorgt de BCT voor het minimaliseren van de administratieve lasten door middel van eenvoudige rapportage naar deze verschillende organisaties?
 - Bv. niet meer hoeven controleren van handmatige dagrittenstaten en het werkboekje, het moeten archiveren van dagrittenstaten en het werkboekje.
 - Kunt u concreet aangeven welke handelingen u niet meer hoeft te doen of welke handelingen sneller of makkelijker gaan?
 - Kunt u hier per handeling een tijdsinschatting van de besparing geven?
- Als u een cijfer moet geven van 1-5 in termen van administratieve lastenverlichting bij de rapportage: welk cijfer geef je dan aan de benodigde tijd en aan gebruikersgemak?
 - Tijd:
 - 1 – de rapportage met BCT kost aanzienlijk meer tijd dan de rapportage in de oude situatie
 - 2 – de rapportage met BCT kost iets meer tijd dan de rapportage in de oude situatie
 - 3 – qua tijdsinzet is er geen verschil
 - 4 – de rapportage met BCT kost iets minder tijd dan de rapportage in de oude situatie
 - 5 – de rapportage met BCT kost aanzienlijk meer tijd dan de rapportage in de oude situatie
 - Gebruikersgemak:
 - 1 – de rapportage met BCT is aanzienlijk minder gebruikersvriendelijk dan de rapportage in de oude situatie
 - 2 – de rapportage met BCT is iets minder gebruikersvriendelijk dan de rapportage in de oude situatie
 - 3 – qua gebruikersvriendelijkheid is er geen verschil
 - 4 – de rapportage met BCT is iets meer gebruikersvriendelijk dan de rapportage in de oude situatie
 - 5 – de rapportage met BCT is aanzienlijk meer gebruikersvriendelijk dan de rapportage in de oude situatie
- Zorgt de integratie van de BCT met de bedrijfsadministratie voor (verdere) optimalisatie van de bedrijfsadministratie in de backoffice?

Afronding

- Zijn er nog andere dingen die u ons mee wilt geven over de BCT?

Bijlage III: Juridisch kader voor BCT

Het juridisch kader van de BCT bestaat uit de volgende wet- en regelgeving:

- Richtlijn Meetinstrumenten (2004/22/EG)
- Wet personenvervoer 2000
- Besluit personenvervoer 2000
- Regeling specificaties en typegoedkeuring boordcomputer taxi (hierna: de regeling specificaties).

Richtlijn Meetinstrumenten (2004/22/EG)

In het kabinetsstandpunt uit 1996 en de wetswijziging per 1 januari 2000 was het uitgangspunt dat de boordcomputer naast de arbeids- en rusttijdenregistratie ook de taxameterfuncties zou omvatten. Direct daarna startte het traject voor een nieuw te ontwikkelen EU-richtlijn inzake meetinstrumenten, waarvan de taxameter onderdeel uitmaakte. De oorspronkelijke integrale opzet van een boordcomputer kwam daarmee te vervallen. Vervolgens heeft Nederland zich in Europees verband samen met enkele Scandinavische landen gericht op het opnemen in de richtlijn van een beveiligde koppelmogelijkheid in de taxameter. Dit om de taxameter aan een separaat te ontwikkelen boordcomputer te kunnen aansluiten. In de nu geldende richtlijn meetinstrumenten is die koppelmogelijkheid inderdaad opgenomen. De richtlijn meetinstrumenten trad in 2004 in werking en werd eind oktober 2006 van kracht.³⁶ Vanaf dat moment was helder welke speelruimte de richtlijn aan de lidstaten liet. Deze speelruimte is nu ingevuld met functionele specificaties van de BCT zoals omschreven in de Regeling specificaties en typegoedkeuring boordcomputer taxi.³⁷

Wet personenvervoer 2000, Besluit personenvervoer & de Regeling specificaties

Met de invoering van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) is de taximarkt per 1 januari 2000 geliberaliseerd. In 2011 is de wet tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer, in werking getreden. Dit heeft geleid tot een overzichtelijk taxihoofdstuk in de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000). De BCT werd in 2009 ingevoerd via een wijziging van het Besluit personenvervoer 2000. Artikel 79 van dit hoofdstuk bepaalt dat de vervoerder die taxivervoer verricht er zorg voor draagt, dat in de taxi een op correcte wijze functionerende boordcomputer aanwezig is waarvoor een typegoedkeuring is verleend.

De noodzakelijke uitvoeringsbepalingen van het nieuwe taxihoofdstuk liggen reeds vast in met name het Besluit personenvervoer 2000. De verplichting om een BCT in het voertuig aanwezig te hebben, is neergelegd in artikel 79 van het Besluit personenvervoer te hebben. In

³⁶ Richtlijn Meetinstrumenten (2004/22/EG).

³⁷ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027945/2016-01-01>

artikel 79 is neergelegd dat de vervoerder er zorg voor draagt dat de volgende gegevens worden geregistreerd:

- de kilometerstand van de auto
- het kenteken van de auto
- de datum en de tijd
- de door de auto afgelegde route
- informatie over de werking van de boordcomputer
- arbeids- en rusttijden van de bestuurder.

Indien de bestuurder taxivervoer verricht, komen daar de volgende gegevens bij:

- het personenvervoernummer dat staat aangegeven op de vergunning, bedoeld in artikel 4, derde lid, van de wet
- het aan de vervoerder toegekende unieke nummer, als bedoeld in artikel 9, onderdeel a, van de Handelsregisterwet 2007
- het nummer van de chauffeurskaart van de bestuurder
- de datum en het tijdstip van aankomst en vertrek per rit
- de locatie van vertrek en aankomst per rit
- de afstand, de prijs van het vervoer per rit in beladen en onbeladen staat en eventueel in rekening gebrachte toeslagen.

In regeling check zijn de ritgegevens nader als volgt gespecificeerd:

Ritgegevens (per rit):

- tijdstip van vertrek en aankomst
- adres en plaats van vertrek
- adres en plaats van aankomst
- de kilometerstand (niet de taxameterstand) bij het begin en bij het einde van de rit
- het aantal kilometers in beladen toestand (mèt reizigers)
- de ritprijs, zoals die is berekend door de taxameter
- de daadwerkelijk afgerekende ritprijs.

Dienst gegevens (per dienst):

- het tijdstip waarop de dienst begint en eindigt
- de kilometerstand aan het begin van de dienst
- de kilometerstand aan het einde van de dienst.

De Regeling specificaties en typegoedkeuring boordcomputer taxi geven de specificaties voor de BCT.

Arbeidstijdenbesluit vervoer

De BCT is een instrument om de arbeids- en rusttijden te registreren. In dit besluit wordt in de artikelen 2.4.2 verwezen naar de regels over de BCT die zijn neergelegd in artikel 79 en verder van het Besluit personenvervoer 2000.

Voor deze arbeids- en rusttijden zijn twee Europese wetgevingsinstrumenten relevant: in de eerste plaats verschillende Europese verordeningen en richtlijnen, zoals verordening (EU) 561/2006 (de rijtijdenverordening), verordening (EEG) 3820/85 en Richtlijn 2002/15/EU, die zien op voorschriften voor de rijtijden, de onderbrekingen en de rusttijden van bestuurders in het wegvervoer van goederen en personen. Voor vervoer van personen gaat het om voertuigen die meer dan negen personen, inclusief de bestuurder, kunnen vervoeren.

Deze Europese regels zijn dus niet van toepassing op taxivervoer. In de tweede plaats gaat het om richtlijn 2003/88/EG (de arbeidstijdenrichtlijn). Deze richtlijn is uitsluitend van toepassing op werknemers.

Met inachtneming van deze Europese richtlijn is naar aanleiding van de motie De Mos het Arbeidstijdenbesluit vervoer aangepast.

In de artikelen 2.5.1 van het besluit zijn de regels voor arbeids- en rusttijden neergelegd. Een van de onderdelen is dat er niet langer gekeken wordt naar de rijtijden, omdat in het taxivervoer in het algemeen geen uren achter elkaar gereden wordt. Er is dus sprake van arbeids- en rusttijden. De onderstaande tabel geeft de arbeids- en rusttijden weer, waarbij in de linker-kolom de arbeids- en rusttijden zijn vermeld, die voor werknemers gelden. Voor een deel kunnen hierover bij cao of een andere collectieve regeling andere maatregelen worden afgesproken, om zo maatwerk te kunnen leveren. In de rechterkolom zijn de regels voor zelfstandigen opgenomen. De afwijking die bij collectieve regeling kan worden gedaan is vet gedrukt in de kolom voor werknemer.

Tabel 2: Arbeids- en rusttijden

	Werknemers	Zelfstandigen
Pauze	– 30' bij > 5,5 uur arbeid (eventueel 2x 15') – 45' bij > 10 uur arbeid (eventueel 3x 15') – 15' bij > 5,5 uur arbeid	– 15' bij > 5,5 uur arbeid
Dagelijkse rusttijd	– minimaal 10 uur aaneengesloten in elke periode van 24 uur – 10 uur aaneengesloten per 24 uur – verkort: 8 uur aaneengesloten – (max. 2x in iedere periode van 14x24 uur)	– 10 uur aaneengesloten per 24 uur – verkort: 8 uur aaneengesloten – (max. 2x in iedere periode van 14x24 uur)
Wekelijkse rusttijd	– in iedere periode van 7x24 uur minimaal 36 uur aaneengesloten – in iedere periode van 14x24 uur minimaal 72 uur, te splitsen in blokken van minimaal 24 uur aaneengesloten.	– In iedere periode van 14x24 uur minimaal 72 uur, te splitsen in blokken van minimaal 24 uur aaneengesloten.
Arbeidstijd	– 60 uur per week – 12 uur per dienst – gemiddeld 48 uur per week in iedere periode van 16 weken – gemiddeld 48 uur per week in iedere periode van 26 weken	
Zondagsarbeid	– minimaal 13 vrije zondagen per 52 weken³⁸	
Nachtarbeid	– 52x nachtdiensten⁴ per 16 weken – 140x nachtdiensten per 52 weken of – 38 uur arbeid tussen 00.00 uur en 06.00 uur per 2 weken³⁹	

³⁸ bij collectieve regeling én individuele instemming is afwijking mogelijk

³⁹ Idem

Voor de regels die op werkgevers en werknemers van toepassing zijn geldt, dat het SFT het toezicht op de naleving van de arbeidstijden uitvoert, vanuit afspraken daarover tussen werkgevers en werknemers. De ILT en het SFT hebben een convenant afgesproken over de onderlinge taakverdeling, waarvan een onderdeel is dat als het SFT signalen heeft dat er bij een taxibedrijf regels worden overtreden, zij deze signalen delen met de ILT.

Bijlage IV: Beschrijving werkprocessen

Als vertrekpunt voor de analyse van het doelbereik van de BCT en van de minimale eisen die door regelgeving en partijen gesteld wordt aan de BCT en/of alternatieven, zijn de essentiële werkprocessen van de BCT uiteengezet. Deze processen liggen onder andere vast in de 'Regeling specificaties en typegoedkeuring BCT', de 'Regeling gebruik boordcomputer en boordcomputer-kaarten' en de 'Regeling erkenning werkplaatsen boordcomputer taxi' en in documentatie die werd opgesteld door de verschillende gebruikersgroepen van de BCT.

Hieronder volgt een beschrijving op hoofdlijnen - op basis van onder meer een analyse van beschikbaar bronmateriaal aangevuld met inzichten opgedaan in interviews - van de relevante werkprocessen rond het gebruiken van de BCT. Naast functionele werkprocessen inzake het gebruik van de BCT door chauffeurs, worden de werkprocessen ten behoeve van registratie en erkenning van apparatuur en software, installatie, handhaving en administratie, inzichtelijk gemaakt.

Introductie

De BCT is een digitaal systeem dat met behulp van boordcomputerkaarten de mogelijkheid biedt om verplichte gegevens over ritten, tarieven, arbeids- en rusttijden te registreren en aan te leveren. Het gebruik van de boordcomputer wordt gekenmerkt door vier werkingsmodi:

- **de operationele modus:** het gebruik van de BCT door de *taxichauffeur* in de dagelijkse werkzaamheden
- **de controle modus:** het gebruik van de BCT door *toezichthouders en inspectiediensten* voor hun werkzaamheden
- **de activerings- en keuringsmodus:** het keuren en activeren van de BCT door daartoe *bevoegde instanties*
- **de bedrijfsmodus:** het gebruik van de BCT door *taxiondernemers* voor de bedrijfsvoering

De boordcomputer wisselt naar de volgende werkingsmodus afhankelijk van het type boordcomputerkaart⁴⁰ die in de kaartinterface is ingebracht. De BCT koppelt hier een gebruiksgroep aan overeenkomstig de doelgroep van de kaart: chauffeurskaart, ondernemerskaart, keuringskaart en inspectiekaart. Alle boordcomputerkaarten zijn voorzien van een pincode die legitiem gebruik, zoals wordt voorgeschreven door de technische specificaties (welke de Common Criteria voor IT Security Evaluation als beveiligingsstandaard hanteren), van de kaart waarborgt.

⁴⁰ Betreft zogenoemde smartcards: kaarten die zijn voorzien van een chip met geheugen. De kaarten geven toegang tot voor de doelgroep relevante gegevens die worden opgeslagen op de boordcomputer.

De werkingsmodi zijn gekoppeld aan de werkzaamheden. Hierbij geldt dat verschillende gebruikersgroepen een rol hebben bij de verschillende processen en werkzaamheden. Een deel van deze activiteiten en werkzaamheden is chauffeur-gebonden, een deel heeft te maken met de werkgever (ondernemer) en een deel heeft te maken met handhaving/inspectie, werkplaats, keuring en registratie.

Relevante partijen die te maken hebben met direct of indirect gebruik en/of inspectie op de BCT betreffen:

- de taxichauffeur zelf
- de taxiondernemer
- Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT)
- Sociaal Fonds voor Taxivervoer (SFT)
- Belastingdienst (BD)
- RDW
- Brightsight, UL, Morpho en KIWA (t.b.v. certificatie).

In de navolgende paragrafen worden de werkprocessen per gebruikersgroep toegelicht.

Werkprocessen taxichauffeur

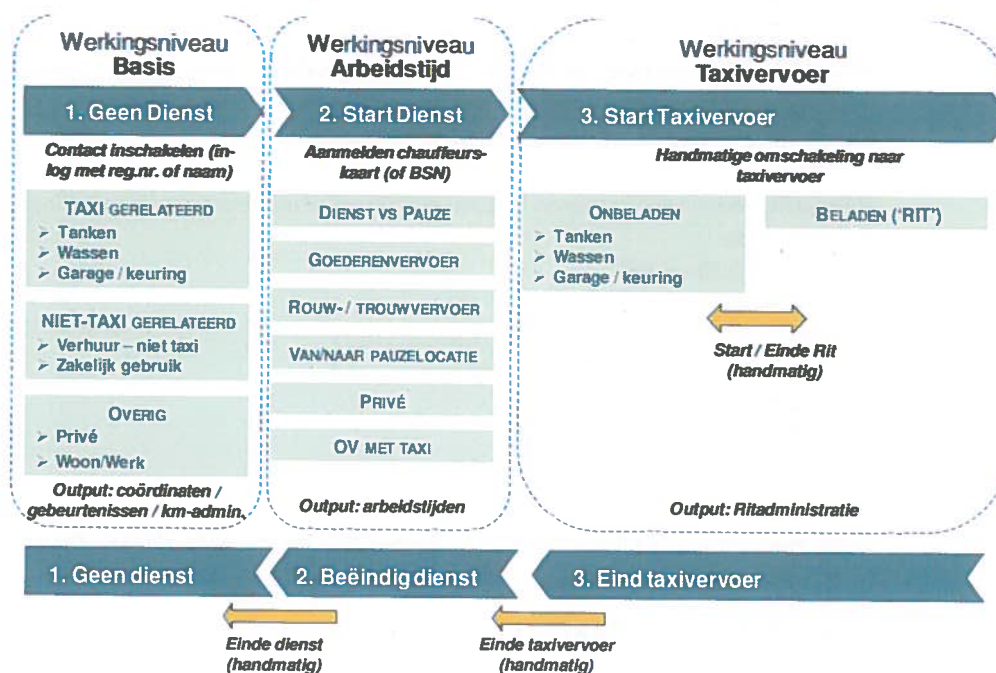
Registratie arbeids- en rusttijden

Taxichauffeurs zijn verplicht om gegevens over ritten, tarieven en arbeids- en rusttijden te registreren. Voor de invoering van de BCT werden deze gegevens handmatig geregistreerd in een dagrittenstaat en een werkboekje. Met de BCT worden de rij- en rusttijden en waar van toepassing ook de arbeidstijden⁴¹ nu digitaal en grotendeels automatisch bijgehouden.

De taxichauffeur gebruikt de BCT in de *operationele modus*. De operationele modus is van toepassing zodra het contact van de taxi is ingeschakeld. Een geïnstalleerde boordcomputer wordt dan automatisch ingeschakeld (tenzij deze al ingeschakeld is). De boordcomputer kan uitsluitend worden uitgeschakeld nadat het contact is uitgeschakeld. De boordcomputer wordt automatisch uitgeschakeld als het contact wordt uitgeschakeld en/of er gedurende meer dan 2 uur geen activiteit is geweest van de kaartinterface en van het invoerscherm en/of er gedurende meer dan 2 uur geen toestand rijden of verplaatsen is gedetecteerd. Indien een stroomonderbreking heeft plaatsgevonden en de stroomvoorziening is hersteld, wordt de boordcomputer automatisch teruggebracht in de staat waarin de boordcomputer zich bevond voordat de stroomonderbreking optrad.

Er zijn in de operationele modus drie *werkingsniveaus* te onderscheiden waaronder verschillende werkprocessen worden uitgevoerd door de bestuurder van de taxi: *basis*, *arbeidstijd* en *taxivervoer*. Het werkingsniveau basis is tevens een geïntegreerd onderdeel van de controlemodus, activerings- en keuringsmodus en de bedrijfsmodus (waarbij andere gebruikersgroepen een belangrijke rol spelen) van de BCT. In het onderstaande schema worden de werkingsniveaus nader gespecificeerd.

⁴¹ Er is een onderscheid tussen enerzijds rij- en rusttijden, die zijn vastgelegd in het Arbeidstijdenbesluit vervoer (handhaving ILT) en van toepassing zijn op alle chauffeurs, dus ook zzp'ers, en de arbeids- en rusttijden, die voor werknemers gelden. In het kader van cao's zijn aanvullende gemaakt en die door het sociaal fonds taxi worden gehandhaafd. Allen zijn af te lezen uit de BCT.



Figuur 6: Operationele modus boordcomputer - drie werkingsniveaus

Aanvang werkzaamheden

Via een BCT voert de bestuurder - aan boord van een auto waarmee taxivervoer wordt verricht - bij aanvang van de werkzaamheden zelf zijn kaart en pincode (elektronische handtekening) in de boordcomputer in. Aan het begin van de kaartsessie in de operationele modus is een handmatige registratie van de bestuurder van (de datum, begintijd en eindtijd van) voorgaande werkzaamheden (anders dan rijden) of pauze na afsluiting van voorgaande kaartsessie benodigd. Bij de aanvang van taxivervoer schakelt de bestuurder zelf het werkingsniveau taxivervoer in en voert tevens zelf de aanvang en het einde van iedere rit in.

Ten behoeve van de handhaving op het juist kaartgebruik dient de chauffeur tijdens het verrichten van taxivervoer en aanverwante werkzaamheden ingelogd te zijn in het werkingsniveau taxivervoer. De bestuurder kan in de operationele modus 'arbeidstijd' handmatig de aanvang en het einde van een pauze aangeven. Een bij aanvang van de pauze actief werkingsniveau taxivervoer wordt hiermee automatisch afgesloten. Pauze betreft de tijd dat een chauffeur niet hoeft te werken en vrij over zijn tijd kan beschikken. Dat is bijvoorbeeld niet het geval op de standplaats, waarbij een taxi (met chauffeur) beschikbaar moet zijn voor een klant.

Beëindiging werkzaamheden

Bij beëindiging van de werkzaamheden beëindigt de bestuurder de kaartsessie en bevestigt hij dit zelf door het invoeren van zijn pincode alvorens zijn chauffeurskaart uit de boordcomputer te nemen. Bij het afsluiten van een kaartsessie zorgt de chauffeur ervoor dat dat over alle geregistreerde gegevens (met betrekking tot arbeids-, rij- en rusttijden en de ritadministratie) een elektronische handtekening wordt geplaatst door het invoeren van zijn pincode. De BCT zet ook een automatische handtekening op deze gegevens die daarmee de integriteit van de gegevens borgt. Ook zorgt de BCT ervoor dat de gegevens op de BCT op dat moment worden gekopieerd naar de chauffeurskaart.

Gegevens met betrekking tot de arbeidstijden moeten een maand bewaard kunnen worden op de chauffeurskaart (=minimale eis).⁴² Ook is het van belang dat de gegevens op de chauffeurskaart minimaal eens in de maand op de BCT zelf worden gekopieerd vanaf de chauffeurskaart.

Registraties van de BCT in de operationele modus

De boordcomputer registreert in de operationele modus - werkingsniveau arbeidstijd - de arbeids-, rij- en rusttijden⁴³. De boordcomputer maakt daarbij het volgende onderscheid:

- rijtijd
- andere werkzaamheden dan rijden
- pauze.

De boordcomputer registreert van iedere wijziging in het arbeidspatroon, het tijdstip en de datum van deze wijzigingen en de aanwezigheid van een boordcomputerkaart in de kaartlezer. De boordcomputer registreert naast de arbeidstijd ook per rit de ritadministratie en draagt zorg voor een aantoonbaar volledige registratie. Belangrijke functionaliteiten betreffen:

- De BCT kan de ritadministratie per zitplaats gelijktijdig bijhouden.
- De BCT registreert op het moment van optreden het beginpunt en het eindpunt van de rit in coördinaten.
- Indien de coördinaten van het beginpunt of eindpunt van de rit niet beschikbaar zijn op het moment van optreden, vindt deze registratie alsnog plaats zodra deze coördinaten beschikbaar komen.
- De BCT neemt de prijs van het vervoer per rit en eventuele toeslagen over uit de in de auto aanwezige taxameter (indien niet mogelijk: handmatig in te voeren door de bestuurder).
- In de operationele modus, werkingsniveau taxivervoer, kan handmatig de aanvang en het einde van de rit worden ingegeven en kan worden aangegeven of er sprake is van een beladen of een onbeladen rit.
- Direct na beëindiging van een rit wordt door de boordcomputer met de systeemkaart een elektronische handtekening geplaatst over de ritadministratie voor de desbetreffende rit.

De boordcomputer registreert in de operationele modus, werkingsniveau taxivervoer, ten behoeve van het afdrukken van een ritbewijs ten minste de volgende gegevens ter beschikking:

- Personenvervoernummer, kenteken auto, telefoonnummer van de vervoerder, landelijk klantenmeldpunt.
- Nummer van de chauffeurskaart van de bestuurder.
- Plaatselijke datum en tijd bij het vertrek en de aankomst van de rit.
- Coördinaten van de vertrek- en aankomstplaats van de rit.
- De afgelegde afstand van de rit in kilometers, het ritbedrag, de opbouw van het ritbedrag, evt. in rekening gebrachte toeslagen.

Overige werkprocessen chauffeur

Wanneer er sprake is van een defecte, gestolen, verloren of beschadigde chauffeurskaart (of wanneer de PUK-code 3x verkeerd is ingevoerd of bekend is bij iemand anders dan de

⁴² Gegevens die op de BCT worden vastgelegd zijn veel uitgebreider: positiegegevens gps, van minuut tot minuut. En worden langer bewaard: Eis is dat het minimaal 2 jaar aan gegevens bewaard moeten kunnen worden.

⁴³ http://wetten.overheid.nl/BWBR0009386/2016-03-02#Hoofdstuk2_Paragraaf2.5_Sub-paragraaf_8_Artikel2.5:7

eigenaar van de kaart), mag de chauffeur rijden op BSN-nummer. Dit mag onder de volgende voorwaarden:

- Een verloren, beschadigde gestolen of defecte kaart dient binnen vier werkdagen bij het KIWA Register te worden gemeld (de kaart kan dan worden ingetrokken om misbruik te voorkomen).
- Met de gegevens op het intrekkingformulier kan de kaart worden ingetrokken.
- Een vervangende kaart wordt binnen drie werkdagen opgehaald na ontvangst van het afhaalbericht.
- In geval van een verloren of gestolen kaart dient een door de chauffeur ondertekende verklaring met de omschrijving van de omstandigheden waaronder dit is gebeurd mee te worden gestuurd met de aanvraag voor een vervangende kaart.

Werkprocessen taxiondernemer

Taxiondernemers zijn verplicht in hun taxi's een BCT te hebben geïnstalleerd en geactiveerd. Ondernemers kunnen in de bedrijfsmodus via hun ondernemerskaart de gegevens uit een BCT lezen, bewaren en gebruiken als input voor hun administratie.

Relevante werkprocessen voor een taxiondernemer gerelateerd aan een BCT betreffen:

- Zorgen voor de aanwezigheid en activatie van de BCT (registratie, juiste documenten in bezit, typegoedkeuring, installatie, enz.).
- Zorgen voor de juiste software op de BCT (software-update, periodieke vervolgupdates) voor zover dit de functionaliteit betreft t.b.v. de handhaving.
- Bijdragen aan een juist gebruik BCT, bijvoorbeeld door het faciliteren van werkinstructies aan chauffeurs.
- Faciliteren van een koppeling van de BCT met administratie; onder andere ten behoeve van de registratie van werktijden, de ritregistratie voor bedrijfsadministratie en cao-controle, de aangifte Belastingdienst, de rit- en chauffeursplanning, de verloning van chauffeurs en de facturatie aan klanten.

Aanwezigheid en activatie van BCT en juiste software

Taxiondernemers dienen zorg te dragen dat hun BCT's door erkende werkplaatsen worden geïnstalleerd. Taxiondernemers dienen ook goedgekeurde software-updates te verwerken. Taxiondernemers kunnen er ook voor kiezen om de update 'draadloos' te laten verlopen.

Juist gebruik van de BCT

Via informatiesessies en toelichting dienen chauffeurs geïnformeerd te worden over het juiste gebruik van de BCT. In eerste instantie is de chauffeur hier zelf verantwoordelijk voor. Taxiondernemers kunnen wel informatiemateriaal beschikbaar maken en/of hier chauffeurs op wijzen.

Koppeling van de BCT met eigen administratie

Een BCT registreert de coördinaten van de start en de stop van een rit, de wielomwentelingen en de type arbeidstijd (in het kader van arbeids- en rusttijden). Een BCT is een beveiligd kastje, die deze gegevens registreert en afgeeft. Softwarepartijen (bijvoorbeeld Censys, Korton, Cabman) kunnen een dataterminal koppelen aan de BCT om de output te gebruiken en uit te breiden met relevante functionaliteiten (zoals route weergave op een kaart) voor een chauffeur en taxionderneming.

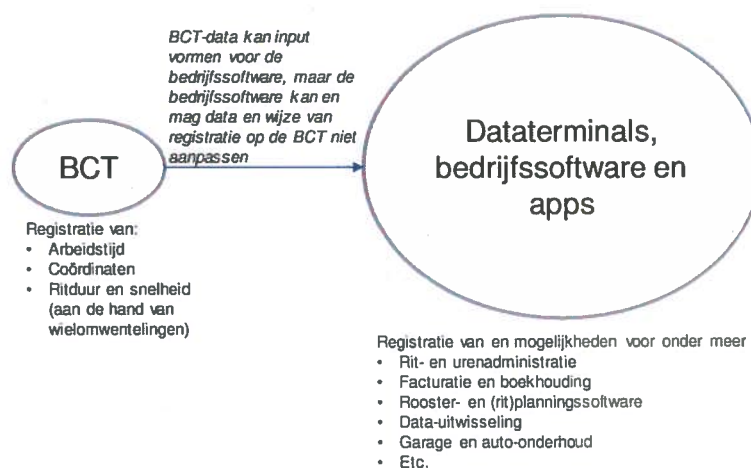
De BCT-data mag daarbij uitgelezen en gebruikt worden, maar het is niet toegestaan dat data door een dataterminal wordt aangepast in een BCT⁴⁴.

Voor ondernemers die al beschikken over data terminals in wagens en softwarepakketten zijn de functionaliteiten van een BCT beperkt; voor ondernemers die alles op papier bijhielden draagt de BCT bij aan lagere administratieve lasten.

In het kader van loonadministratie maken taxibedrijven al gebruik van verschillende systemen: om fraude in de loonadministratie te voorkomen, wordt daarbij gebruik gemaakt van goede controlemechanismes.

Om belastingaangifte te doen, dienen ondernemers gegevens uit hun bedrijfsadministratie te verzamelen en te bewerken. De taxiondernemer kan daarvoor de gegevens uit de BCT gebruiken maar kan daarvoor ook andere gegevens gebruiken. De gegevens die de taxiondernemer heeft opgegeven, kunnen bij een controle door de Belastingdienst worden gecontroleerd.

Het gebruik van rit-registraties en arbeidstijden voor bedrijfsadministratie ten behoeve van onder andere automatische cao-controle, werktijdenadministratie, personeelsplanning en ritplanning- en optimalisatie, is een lonkend perspectief voor taxiondernemers.. In onderstaande figuur is de link tussen de mogelijkheden van de BCT en van dataterminals, bedrijfssoftware en apps getoond.



Figuur 7: De mogelijkheden van dataterminals, bedrijfssoftware en apps i.c.m. de BCT

Werkprocessen ILT

Controle op aanwezigheid en gebruik van de BCT

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet toe op

- de naleving van de arbeids-, arbeids- en rusttijden van taxichauffeurs
- de handhaving van de wettelijke verplichting van *aanwezigheid* van een BCT in een taxi
- correct *gebruik* van de BCT.

⁴⁴ Dataterminals waren ruim voor de invoering van de BCT al ver gevorderd: vanaf 1992 hadden dataterminals al een Simkaart waardoor opdrachten van het hoofdkantoor doorgezet konden worden aan een taxi en vanaf de jaren '97/98 kregen taxi's ook een GPS kastje, waardoor ondernemers taxi's konden volgen.

De ILT kan op twee manieren handhaven: door taxiconroles op straat en door administratiecontroles, waarbij een inspecteur op bedrijfsbezoek komt. Vanaf 1 oktober 2016 heeft de ILT aangekondigd dat zij is na een gewenningsperiode voor chauffeurs en ondernemers uitgaan van volledige handhaving door de ILT op aanwezigheid en gebruik van de BCT.⁴⁵

De ILT heeft een belangrijke rol in de *controlemodus* van de BCT. De ILT handhaaft vanaf 1 juli 2016 op de aanwezigheid van een geactiveerde BCT met de meest recente en beschikbare software-update.⁴⁶ De ILT handhaaft ook op correct gebruik van de BCT, waarbij de instantie boetes kan uitdelen als:

- De onderneming niet is aangemeld in de BCT: boete 4400 euro voor de ondernemer.
- De geldige, op naam gestelde chauffeurskaart niet in de BCT zit, maar deze wel in bezit is: boete 360 euro voor de bestuurder.
- De bestuurder niet over een geldige chauffeurskaart beschikt: een boete van 360 euro voor zowel de ondernemer als de bestuurder.
- Niet ingelogd is in het werkingsniveau 'taxivervoer' tijdens het verrichten van taxivervoer en aanverwante werkzaamheden: een boete van 180 voor de chauffeur.

Controle arbeids- rij- en rusttijden

Voor de invoering van de BCT controleerde de ILT met behulp van de handgeschreven dagrittenstaten en het werkboekje de arbeids- en rusttijden. Vanaf 1 oktober 2016 kan de ILT relevante gegevens uit de BCT downloaden en beoordelen op basis van de combinatie van de handtekeningen van het apparaat zelf en de elektronische handtekening van de chauffeur. Zowel de uitgelezen data als de BCT zelf vormt de bron voor de inspecties. Met de ondersteuning van de eigen applicatie (Dianta) ziet de ILT toe op de uitvoering van de wet door de taxi's. Hiervoor is het van belang dat de verschillende BCT's en de handhandhavingsoftware op elkaar aansluiten.

Er worden jaarlijks 3000 taxi's geïnspecteerd op de weg op locaties en tijden die de ILT relevant acht. Daarnaast vinden er jaarlijks 200 bedrijfsinspecties (risico gestuurd en informatieverricht) plaats. Een team van 10 handhavers is verantwoordelijk voor de inspecties.

Verantwoordelijkheid voor kaart- en certificaatuitgifteproces

Naast een rol in de controlemodus heeft de ILT ook een rol bij het *kaart- en certificaatuitgifteproces*. Als dossierhouder is de ILT verantwoordelijk dat de uitgifte van de verschillende kaarten voor de BCT voldoen aan de eisen van de Public Key Infrastructure (PKI)overheid. ILT dient te zorgen dat de uitgifte van kaarten voldoet aan de gestelde eisen die door Logius worden gecontroleerd.

Het kaart- en certificaatuitgifteproces

Voor de BCT is het verplicht dat de bestanden met arbeidstijden en ritgegevens voorzien worden van een digitale handtekening. Hiervoor dienen beveiligingscertificaten met iedere kaart uitgegeven te worden zodat de identiteit van een kaart kan worden vastgesteld. De organisatie voor uitgifte van kaarten is momenteel als volgt georganiseerd.

⁴⁵ Bron: Website ILT, https://www.ilent.nl/onderwerpen/transport/taxi/index/taxichauffeurs_en_ondernemers/

⁴⁶ Als de software-update niet is geïnstalleerd en de ondernemer hiervoor verwijtbaar is, kan hij een boete krijgen van 1800 euro en een verbod op het verrichten van taxivervoer.

Werkprocessen Sociaal Fonds Taxi

Controle op naleving cao

Het Sociaal Fonds Taxi (SFT) toetst of werkgevers zich aan de cao Taxivervoer houden. Het SFT heeft een rol in de *controlemodus* van de BCT.

Tijdens een onderzoek wordt de bedrijfsadministratie uitgebreid doorgenomen. Een controleur bekijkt of de werkgever zich wel houdt aan de afspraken die in de cao zijn vastgelegd. Bij de controles geldt een omgekeerde bewijslast. Dit houdt in dat de werkgever moet aantonen aan SFT dat hij de cao naleeft. Ook is de werkgever verplicht om aan het onderzoek mee te werken. Doet hij dit niet, dan kan hij een boete krijgen.

SFT controleert elk taxibedrijf dat personeel in dienst heeft minimaal een keer in de 3 jaar.

Afhankelijk van het predicaat van het bedrijf, zal het vaker of juist minder vaak gecontroleerd worden. Een controle kan schriftelijk, maar werkgevers kiezen meestal voor een bezoek aan het bedrijf. Dit is een normaal periodiek onderzoek, echter in voorkomende gevallen is er sprake van een bijzondere aanleiding voor een onderzoek. Bijvoorbeeld als een ondernemer het Taxikeurmerk heeft aangevraagd of wil inschrijven op een aanbesteding. Veel aanbestedende diensten eisen een bedrijfsoordeel 'voldoende'. Ook een klacht, bijvoorbeeld van een vakbond, kan aanleiding zijn voor een controle.

Voorheen kwam SFT bij bedrijven langs. Bij kleinere ondernemingen werd een schriftelijk onderzoek uitgevoerd. De dagrittenstaten vormden bij die controles het uitgangspunt. Nu worden dat de BCT-bestanden. Hiervoor werkt SFT aan een applicatie waarmee de informatie kan worden aangeleverd en ingezien. Dankzij de boordcomputer taxi kan SFT zijn cao-controles mogelijk een stuk efficiënter uitvoeren. De BCT stelt immers in één oogopslag alle informatie beschikbaar die eerst op basis van dagelijkse ritstaten moest worden verzameld. Toezicht op het (juiste) gebruik van de BCT behoort niet tot het takenpakket van SFT maar is een taak van de ILT. SFT vraagt van vervoerders dat ze ten behoeve van de controles een inzichtelijke en deugdelijke arbeidsadministratie aanleveren. De vorm waarin ze dat doen, staat ze vrij. De BCT-gegevens zullen echter, samen met de eigen administratie van het bedrijf, steeds meer de basis van de cao-controles gaan vormen.⁴⁷

Werkprocessen Belastingdienst

Controle op fiscale vrijstellingen voor taxi's

De Belastingdienst is o.a. verantwoordelijk voor het correct en tijdig heffen en innen van belastingen en het toezicht op de naleving daarvan. Daarbij hoort ook het toezicht op het voldoen aan de voorwaarden voor het gebruik maken van fiscale faciliteiten. Er zijn verschillende soorten van belasting waar de taxiondernemer/zzp'er mee te maken kan hebben, zoals bijvoorbeeld de inkomstenbelasting, de loonbelasting, de BPM de MRB en de BTW.

Voor enkele van deze belastingen is een sluitende rittenregistratie van belang. Daarbij gaat het in de eerste plaats om vrijstelling van de motorrijtuigenbelasting en teruggave van BPM als voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

⁴⁷ Bronnen: Website Sociaal Fonds Taxivervoer en <http://www.taxipro.nl/ondernemen/2016/10/03/bct-gegevens-als-basis-voor-cao-controles/>

- Er is ondernemersvergunning taxivervoer.
 - De auto wordt geheel of nagenoeg geheel (meer dan 90%) gebruikt voor taxivervoer of openbaar vervoer.
- Ook is voor het voorkomen van een bijtelling van privé gebruik auto een sluitende rittenregistratie nodig.

Deze kan vormvrij worden aangeleverd. Hiervoor werden in de praktijk de dagrittenstaten gebruikt. De BCT is daarvoor in de plaats gekomen en kan de ondernemer helpen bij het bijhouden van de fiscaal relevante gegevens.

Het is voor de ondernemer van belang om zekerheid over en inzicht te hebben in deze gegevens. Daarmee kan hij zich aantoonbaar fiscaal compliant gedragen en zo naheffingen en boetes voorkomen. Daarnaast kan hij gebruik maken van de fiscale faciliteiten.

Bij taxiondernemers is de BCT een belangrijke primaire registratie die kan dienen als sluitende rittenregistratie. Daarom is de Belastingdienst met de taxibranche in gesprek gegaan om het mogelijk te maken om met de BCT een sluitende rittenregistratie te hebben. Om die reden hebben de Brancheorganisatie KNV Taxi en de Belastingdienst het taxi-convenant afgesloten, waarin afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de BCT benut kan worden voor het (digitaal) aanleveren van de digitale rittenstaten. Vervolgens is een protocol met de fabrikanten van de BCT opgesteld, aan welke aanvullende specificaties de BCT - en de daarbij behorende randapparatuur - moet voldoen, om daarmee een fiscaal sluitende rittenadministratie te kunnen voeren. Hiermee krijgen de ondernemers beter inzicht in hun fiscale positie en kan de Belastingdienst haar toezicht efficiënter uitoefenen.

Convenant Belastingdienst en KNV

De wijze waarop de gegevens in de BCT kunnen worden benut is neergelegd in Hoofdstuk 4, onderdeel I, van het taxi-convenant Belastingdienst en KNV Taxi 10, dat luidt

I. Administratieplicht

De administratie die de grondslag vormt voor de verplichtingen tegenover de ILT, maakt daarmee ook onderdeel uit van de administratieve verplichtingen tegenover de Belastingdienst. De Belastingdienst eist een administratie die voldoet aan de (specifieke) eisen van het bedrijf. Uit het totaal van die administratie moeten de rechten en verplichtingen altijd duidelijk blijken. Verder moet de administratie binnen redelijke termijn controleerbaar zijn. De primaire vastleggingen en alles wat tot de administratie behoort, dienen zeven jaar op een betrouwbare wijze te worden bewaard. Dit is de algemene, open norm. Binnen deze administratie- en bewaarplicht geldt de vrije bewijisleer. De Belastingdienst eist een administratie, maar schrijft niet voor HOE dat moet gebeuren; de vorm is vrij, mits het aansluit bij de aard en omvang van de onderneming. Uitgangspunt is dat de BCT al het gebruik van het voertuig vastlegt. Dit zijn de beladen en onbeladen ritten (taxi gerelateerd) in de zin van de Wet personenvervoer 2000. Deze registratie vindt binnen de BCT plaats in de operationele modus 'Taxivervoer'.

De overige kilometers die niet als taxivervoer worden geregistreerd (in de operationele modus 'Basis' en 'Arbeid') zijn voor de ondernemer van belang om te voorzien in een volledige (sluitende) registratie van de overige zakelijke en privé kilometers. Voor het bepalen van het privé gebruik auto voor de IB/LH/OB, dan wel voor het recht op teruggaaf BPM en de vrijstelling MRB, zijn alle ritgegevens relevant.

Indien de voertuigapparatuur uitsluitend volgens de eisen vanuit de 'Regeling specificaties en typegoedkeuring BCT' is ingericht, worden niet alle fiscaal relevante ritgegevens geregistreerd. In dat geval is de digitale vastlegging onvoldoende voor de Belastingdienst en is extra informatie nodig. De niet-taxivervoer ritten zullen gelabeld moeten worden.

De ondernemer is vrij in zijn keuze op welke wijze hij dat doet, mits dit toegankelijk en controleerbaar is voor de Belastingdienst:

1. hij gebruikt een ander of aanvullend digitaal systeem binnen zijn bedrijfsvoering en administratie;
2. hij gebruikt voertuigapparatuur met een uitbreiding voor deze volledige ritadministratie;
3. hij registreert deze ritten handmatig op een naar eigen inzicht te kiezen wijze.

Voor taxiondernemers die nu al gebruik maken van geavanceerde digitale systemen en daarmee beschikken over een betrouwbare en sluitende (fiscale) kilometeradministratie/rittenregistratie zal de bewijspositie met de komst van de BCT niet veranderen.

Alle (digitale) gegevens van de (kilometer-)administratie en BCT moeten gedurende zeven jaren worden bewaard in de vorm waarin zij deel zijn gaan uitmaken van de administratie. Conversie is toegestaan, maar mag de controle niet moeilijker maken. Indien de voertuigapparatuur bijvoorbeeld door een storing uitvalt, dient het gebruik op een andere wijze te worden vastgelegd en voor controledoeleinden inzichtelijk te worden gemaakt.

Werkprocessen RDW

Typegoedkeuring van een BCT

De RDW is verantwoordelijk voor het verlenen van een typegoedkeuring aan een fabrikant voor een boordcomputer die voldoet aan de gestelde eisen. Hiervoor dient een apparaat getest te worden. Door de RDW aangewezen technische diensten beoordelen of alle hard- en software aan de eisen voldoet. De RDW dient geïnformeerd te worden over wijzigingen aan de programmatuur door fabrikanten en deze vooraf goed te keuren.⁴⁸

Erkenning van werkplaatsen

Verder is de RDW verantwoordelijk voor het toezichthouden op erkende werkplaatsen voor de activatie van BCT's. Taxiondernemers moesten per 1 februari 2015 een boordcomputer in iedere taxi ingebouwd en geactiveerd hebben. Het inbouwen van een boordcomputer mag iedereen doen. Voor het activeren moet bij de RDW een erkenning hiervoor gevraagd te worden. Het verlenen van een erkenning BCT is een wettelijke taak van de RDW.⁴⁹

Werkprocessen KIWA

Uitgifte van kaarten voor de BCT

Voor de BCT heeft het KIWA een rol in de activerings- en keuringsmodus bij de uitgifte van de verschillende kaarten voor de BCT. Het KIWA voorziet dat elke gebruikersgroep zijn eigen boordcomputerkaart krijgt na aanvraag:

- ondernemerskaart
- inspectiekaart
- leer/werktrajectkaart (vier maanden geldig) en dan chauffeurskaart
- ook: beperkte chauffeurskaart
- keuringkaart voor de werkplaatsen
- systeemkaartchip voor in de BCT: gebruikt in de BCT zelf door de fabrikanten
- referentiekaarten.

⁴⁸ Bron: Regeling specificaties en typegoedkeuring boordcomputer taxi

⁴⁹ Bron: Regeling erkenning werkplaatsen boordcomputer taxi

KIWA coördineert de uitgifte van kaarten en certificaten met KPN, Morpho en Post-NL. Verder legt het verantwoording af aan ILT. Het werkproces is als volgt georganiseerd:

- Er komt aanvraag van een taxichauffeur of ondernemer. In de aanvraag moet deze aantonen dat hij betrouwbaar is. Dit wordt onder andere gedaan door het overleggen van een VOG, geneeskundige verklaring, rijbewijs, pasfoto en bewijs dat een de verschillende leges is voldaan. KIWA controleert of deze aanvraag volledig is.
- Indien de aanvraag volledig is stuurt KIWA een 'batch' naar Morpho. Morpho zorgt voor fysieke productie en personalisatie van de kaart (dat wil zeggen, de fysieke kaart zelf met geldigheids-datum, pasfoto, voorletters en achternaam).
- KPN wordt vervolgens gevraagd om als ketenpartner de beveiliging (ofwel de 'inhoud' van de kaart) te voorzien.
- PostNL verzorg de distributie van de kaart en borgt dat ook enkel de geïdentificeerde kaarthouder zijn eigen kaart kan ophalen.

Het kaart- en certificaat uitgifte proces dient te voldoen aan de hoogste digitale veiligheidseisen van de PKIoverheid. Het proces wordt gemonitord en geëvalueerd door Logius. Deze maakt periodiek een set van (veiligheids)eisen en distribueert deze naar de Central Service Provider (het Ministerie van IenM). Wijzigingen in de vereisten die van toepassing zijn voor de BCT worden vanuit het ministerie teruggekoppeld aan alle ketenpartners in een regulier ketenoverleg.

KIWA is verder verantwoordelijk voor het toekennen van vergunningen voor taxivervoer. Een taxiondernemer moet in het bezit zijn van een vergunning voor taxivervoer, het bewijs van toelating tot het beroep van taxivervoerder binnen Nederland.

Bijlage V: Evaluatiekader voor analyse doelbereik

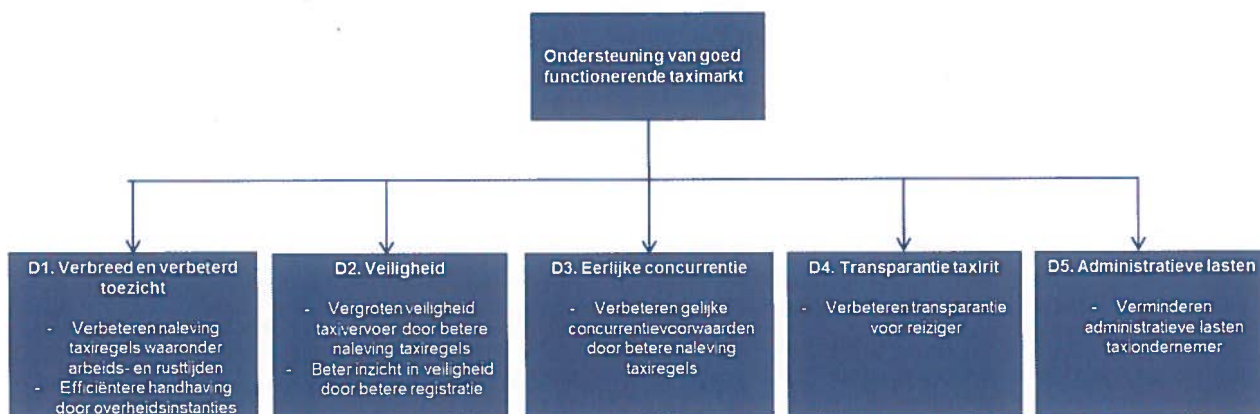
Onderstaand vindt u het evaluatiekader voor de beantwoording van de vragen naar het doelbereik van de BCT, dat aan het begin van het onderzoek is opgesteld.

Hoofddoelen BCT

De BCT heeft volgens de Nota van Toelichting bij wijziging BP2000 uit 2009 de volgende doelen:

1. verbreed en verbeterd toezicht
2. veiligheid van het taxivervoer
3. verbeteren gelijke concurrentievoorwaarden
4. verbeterde transparantie voor de reiziger
5. vermindering administratieve lasten voor de taxiondernemer.

Samen moeten deze doelen bijdragen aan een goed functionerende taximarkt.



Figuur 1: Doelenboom op hoofdlijnen

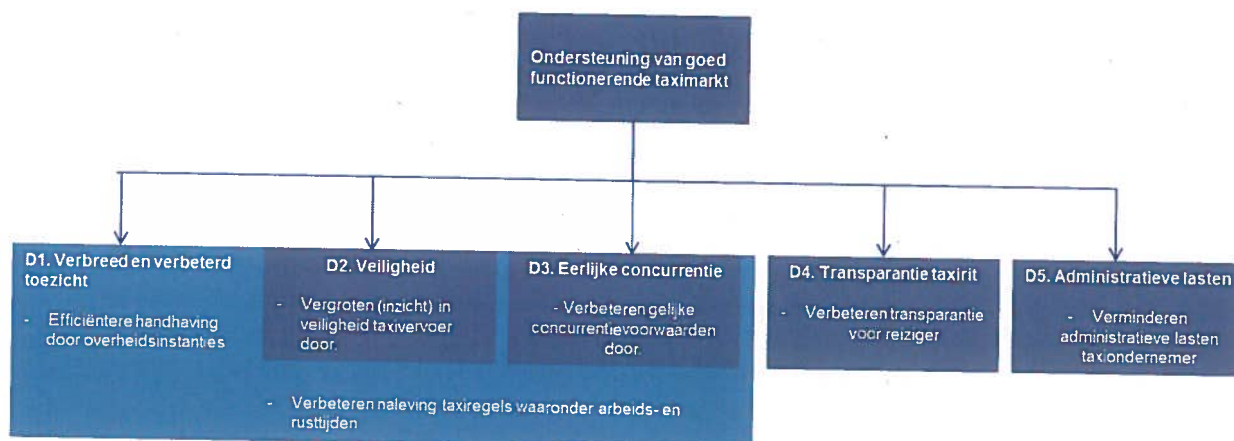
In bovenstaand schema zijn de doelen op een lijn naast elkaar geplaatst. Het belang van de doelen is afhankelijk van het perspectief van de verschillende partijen. Zo zijn voor de overheid doelen D1, D2 en D3 het belangrijkste, terwijl voor de taxiondernemer doel D5 het belangrijkste is.

Voor het nader operationaliseren van de doelenboom ten behoeve van het evaluatiekader is het van belang om de doelen nader te bezien vanuit hun onderlinge samenhang en relatie. Een aantal van de bovenstaande doelen is verbonden met de kerntaak van de overheid. Het belangrijkste doel voor de overheid is het verbeteren van het toezicht op de naleving van de regelgeving. Concreet gaat het hier om de naleving van de taxiregels waaronder arbeids- en rusttijden én efficiëntere handhaving door overheidsinstanties.

Het nastreven van dit doel is echter instrumenteel in het realiseren van de D2 en D3: betere naleving van de taxiregels (arbeids- en rusttijden) heeft een positief effect op de verkeersveiligheid en ook tot meer gelijke concurrentievoorwaarden.

De doelen D4 en D5 staan op zichzelf en richten zich specifiek op de reiziger (D4) en de taxiondernemer (D5).

Onderstaande doelenboom verduidelijkt de samenhang tussen de doelen D1, D2 en D3.



Figuur 2: Doelenboom met onderlinge samenhang doelen

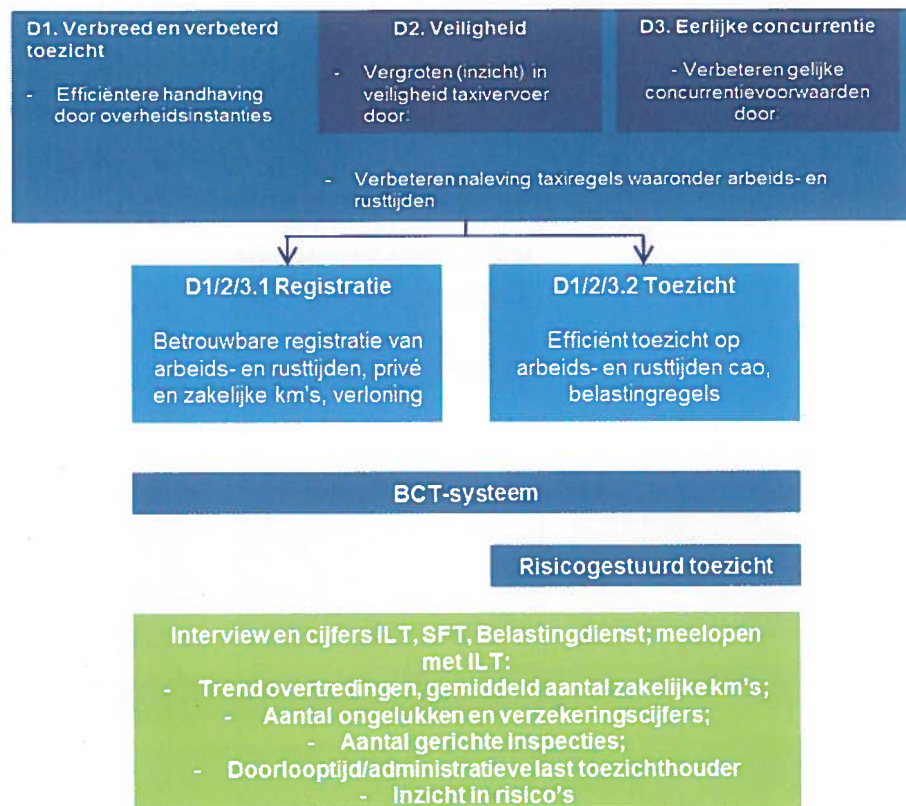
Uitwerking doelenboom voor evaluatiekader

Bij het uitwerken van de subdoelen hebben we ons gehouden aan de (technische) mogelijkheden van de BCT, zoals deze ook bekend waren tijdens het invoeringstraject van de BCT. Eventuele toegevoegde subdoelen, die buiten het bereik van de BCT staan, hebben we niet meegenomen. Deze afbakening is onder meer relevant voor het doel 'transparantie voor de reiziger'. De BCT voorziet in transparantie na de rit. De BCT kan geen bijdrage leveren in transparantie voor de rit of de bestelling van een taxi. We hebben bij de uitwerking van het evaluatiekader geen subdoel 'transparantie vooraf' opgenomen.

Daarnaast geven we aan welke bron en methode we hanteren voor het meten van het doelbereik. Gezien de diversiteit aan doelen, vereist ieder doel een eigen aanpak. Dit heeft ook te maken met het feit dat de doelen zich op verschillende niveaus en actoren richten. Zo richt het doel 'Verbeterde transparantie voor de reiziger' zich enkel op de reiziger. Daarmee wordt de reiziger de belangrijkste bron voor het kunnen beoordelen van de verbetering van de transparantie. Het doel 'Vermindering administratieve lasten voor de taxiondernemer' richt zich op de ondernemer. Dat betekent uiteraard dat de methode voor het meten van het doelbereik de ondernemer centraal moet stellen. Zoals al uit de bewoording van de doelen blijkt, is de verbetering van de transparantie bedoeld voor de reiziger. Voor de vermindering van de administratieve lasten geldt dat dit doel gericht is op de taxiondernemer.

In het evaluatiekader is hiermee rekening gehouden in de vorm van verschillende onderzoeksmethoden. Voor de doelen 'verbreed en verbeterd toezicht', 'vergroten van (inzicht in) veiligheid taxivervoer' en 'verbeteren gelijke concurrentievoorwaarden op het gebied van arbeids- en rusttijden' geldt dat deze dermate nauw met elkaar verbonden zijn dat we ze bij de uitwerking van de subdoelen samen behandelen.

Evaluatiekader verbeteren naleving van rust- en rijtijden, vergroten veiligheid taxivervoer en verbeteren eerlijke concurrentie



Figuur 3: Doelenboom doelen verbeterd toezicht, veiligheid en eerlijke concurrentie

Om de doelen 'verbreed en verbeterd toezicht' (D1), 'veiliger taxivervoer' (D2) en 'gelijkere concurrentievoorwaarden' (D3) te kunnen realiseren, moeten de volgende twee subdoelen gerealiseerd zijn:

- De betrouwbare registratie van arbeids- en rusttijden, de verhouding van zakelijke en privé kilometers en verloning (subdoel D1/2/3.1). Door betrouwbare registratie van deze informatie is het voor taxichauffeurs moeilijker om te frauderen en een ongeoorloofd voordeel te verschaffen. Tegelijkertijd wordt het voor de toezichthouder makkelijker om overtredingen of oneigenlijk gedrag op te sporen en op basis van deze informatie gericht te inspecteren.
- Efficiënt toezicht op de naleving van arbeids- en rusttijden, de cao en belastingregels (subdoel D1/2/3.2). Door efficiënt toezicht worden taxichauffeurs en ondernemers geprikkeld zich te houden aan de regels die bijdragen aan een veiliger taxivervoer (arbeids- en rusttijden) en aan een eerlijker spelveld (arbeids- en rusttijden, cao, belastingregels).

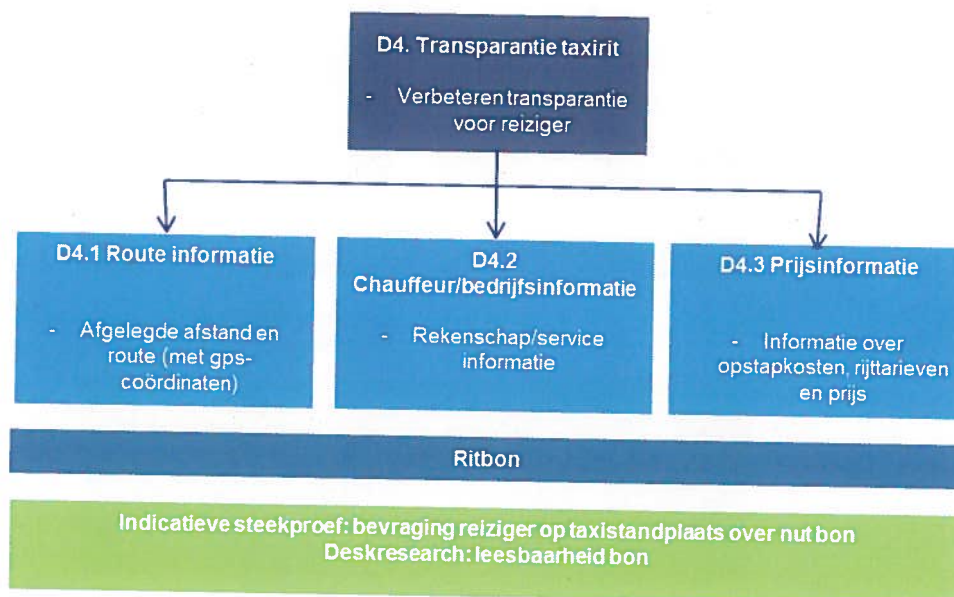
Het BCT-systeem van waaruit deze gegevens makkelijk kunnen worden uitgelezen aan de hand van risico-gestuurd toezicht zijn de middelen om de (sub)doelen te bereiken. De belangrijkste indicator voor doelbereik is de trend in geconstateerde overtredingen. Andere indicatoren voor het doelbereik zijn (indien beschikbaar):

- mate van mogelijke risicobeoordeling
- aantal gericht inspecties
- het gemak, de doorlooptijd en administratieve lasten voor de toezichthouder

- aantal ongelukken
- trend verzekeringscijfers
- aantal gereden zakelijke kilometers.

Qua methode wordt gebruik gemaakt van interviews met de ILT, SFT, de Belastingdienst, deskresearch, kwantitatieve analyse van beschikbare gegevens en participatieve observatie (meelopen met de ILT).

Evaluatiekader verbeterde transparantie voor de reiziger



Figuur 4: Doelenboom verbeterde transparantie voor de reiziger

Voor het doel verbeterde transparantie voor de reiziger (D4) gelden de volgende drie subdoelen: routeinformatie verkrijgen bestaande uit informatie over de afgelegde afstand en de gps coördinaten (D4.1), informatie over de chauffeur en het bedrijf (D4.2) en informatie over de prijsopbouw bestaande uit opstapkosten en rijttarieven (D4.3).⁵⁰

Het middel om deze toename in transparantie ex post te voorzien, is de ritbon. De taxichauffeur is verplicht om de reiziger op een kenbare en transparante wijze een ritbewijs aan te bieden. Tot 1 januari 2016 was het verplicht om de ritbon te verstrekken. Inmiddels is de regelgeving dusdanig aangepast dat het aanbieden van (het verstrekken van) de ritbon verplicht is. Een ritbon mag fysiek of elektronisch worden verstrekt (e-mail of sms). Door de introductie van de BCT wordt de op de ritbon verstrekte informatie aangevuld met de gps coördinatie van begin en eindpunt van de rit. De ritbon draagt als middel op twee manieren bij aan het bereik van de (sub)doelen: in de eerste plaats gaat er een preventieve werking vanuit, omdat de taxichauffeur weet dat de reiziger inzicht krijgt in de rit. In de tweede plaats kan de reiziger de taxichauffeur op de gekozen route aanspreken.

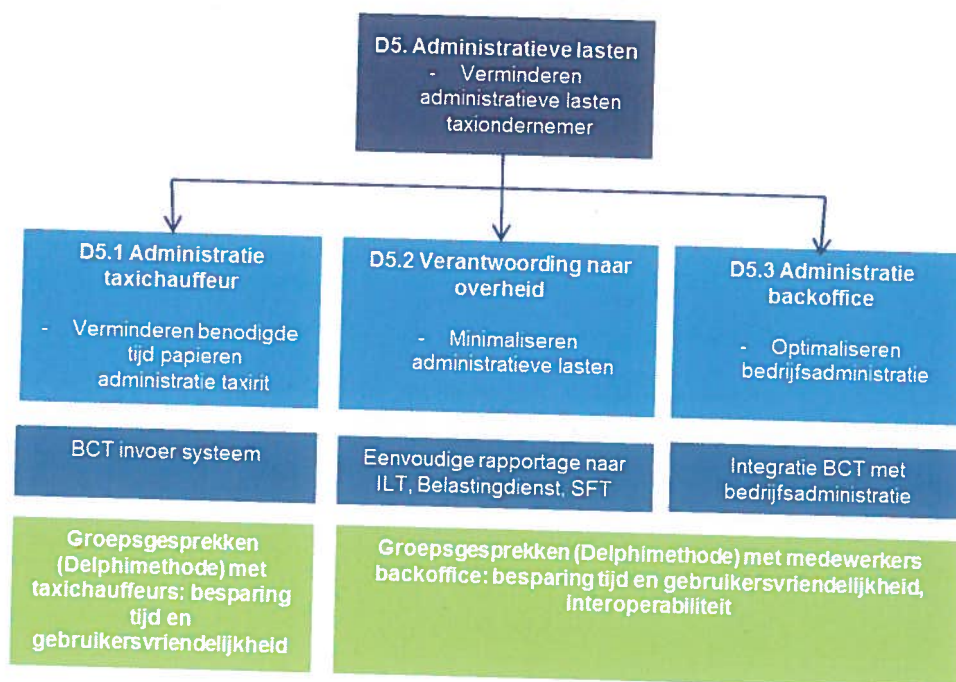
⁵⁰ Zoals hierboven al uitgelegd is geen subdoel opgenomen dat zich richt op informatie voorafgaand van de rit gezien dit nooit de bedoeling was van de BCT. Dit aspect wordt wel meegenomen bij de vraag naar de minimale eisen.

Indicatoren voor het doelbereik van de ritbon zijn:

- leesbaarheid/begrijpbaarheid bon
- ervaren nut van de bon door reiziger.

Qua methode wordt gebruik gemaakt van een indicatieve steekproef door het bevragen van reizigers op taxistandplaatsen over het nut van de bon en deskresearch naar de leesbaarheid van de bon.

Evaluatiekader verminderen van administratieve lasten voor de taxiondernemer



Figuur 5: Doelenboom verminderen van administratieve lasten voor de taxiondernemer

Voor het doel verminderen van de administratieve lasten van de taxiondernemer (D5) gelden drie subdoelen die elk via een eigen middel of mechanisme werken:

1. Het verminderen van de tijd die de individuele taxichauffeur nodig heeft voor het bijhouden van de administratie onder werktijd (D5.1). Het middel om dit te bereiken is het BCT invoer systeem.
2. het minimaliseren de administratieve lasten voor de ondernemer (D5.2) door middel van eenvoudige rapportage naar de ILT, de Belastingdienst en SFT.
3. het optimaliseren van de bedrijfsadministratie in de backoffice van taxiondernemingen (D5.3) door integratie van de BCT met de bedrijfsadministratie.

Indicatoren voor het bereik van het eerste subdoel, het verminderen van de tijd die de individuele taxichauffeur nodig heeft (D5.1) zijn:

- tijdsbesparing
- gebruikersvriendelijkheid BCT.

Qua methode voor het meten voor het doelbereik houden we kwalitatieve interviews met taxichauffeurs om de administratieve lasten in beeld te brengen.

Indicatoren voor de andere twee subdoelen (D5.2 en D5.3) zijn:

- tijdsbesparing
- gebruikersvriendelijkheid BCT
- interoperabiliteit BCT met andere systemen.

Voor het meten van het doelbereik maken we gebruik van kwalitatieve interviews en werkbezoeken aan taxicentrales.

Uitvraagformat administratieve lasten ondernemers

Een van de doelstellingen van de BCT is het beperken van de administratieve lasten voor de taxichauffeur en ondernemer. Het oorspronkelijke voorstel uit de offerte was om de administratieve lasten in twee werksessies nader kwalitatief in beeld te brengen: een werksessie met taxichauffeurs en een werksessie met ondernemers/ medewerkers uit de backoffice. Uit de gesprekken met taxiondernemers is gebleken dat er in het veld te weinig draagvlak is voor het bijwonen van deze sessie. De tijdsinvestering van een halve dag (werksessie plus reistijd) wordt als te groot ervaren. Als alternatief is in overleg met de opdrachtgever gekozen voor extra kwalitatieve interviews met ondernemers in combinatie met een werkbezoek aan de centrale/backoffice van deze ondernemers. Bij de keuze van gesprekspartners is rekening gehouden met een spreiding van klein, middelgroot en grote bedrijven en de verschillende BCT modellen. Een aantal interviews /werkbezoeken hebben al plaatsgevonden; de resterende volgen in de komende weken. In totaal zullen minimaal 5 ondernemers kwalitatief bevestigd worden, in combinatie met een werkbezoek. Bij de interviews wordt gebruik gemaakt van onderstaand uitvraagformat. Dit format is gebaseerd op de soort lasten die ook bij eerdere analyses van het effect van de BCT op de administratieve lasten werden gebruikt.⁵¹

Aanvullend op de interviews werden de ondernemers gevraagd om aan de hand van hun software zo concreet mogelijk aan te geven wat de verschillen zijn sinds de komst van de BCT.

Tabel 1: Uitvraagformat administratieve lasten

Soort last	Verplichting	Tijd
Registreren arbeidstijden en ritgegevens	Bijhouden dagrittenstaten (oude situatie)	
	Bijhouden werkboekje (oude situatie)	
	Bedienen BCT	
	Eventuele dubbele/aanvullende administratie (bv bij contractvervoer)	
Belastingverplichtingen	Bijhouden gegevens loon, omzet en vennootschapsbelasting	
	Aangifte loonbelasting	
	Aangifte omzetbelasting	

⁵¹ Effect administratieve lasten na invoering boordcomputer taxi, rapport in opdracht van de Inspectie verkeer en Waterstaat door NEA (onderdeel van Panteia), 2009; Voorlopige resultaten actualisatie administratieve lasten en business Case boordcomputer taxi, rapport in opdracht van de Inspectie verkeer en Waterstaat door NEA (onderdeel van Panteia), 2009

	Aangifte vennootschapsbelasting
	Vrijstelling MRB
	Teruggave BPM
Verplichtingen t.b.v. controle door SFT	Bijhouden gegevens Werkzaamheden ter controle door SFT (rapportage, opsturen informatie et cetera)
Onderhoud BCT	Software-updates Activiteiten gemoeid met storingen (garagebezoek, opnieuw opstarten et cetera) Eventuele andere werkzaamheden
Initiële kosten	Aanschaf BCT Aanvraag ondernemerskaart Aanvraag chauffeurskaart en vervanging van chauffeurspars Eventuele aanpassing backoffice software Kennisname nieuwe regelgeving
Andere lasten?	Zijn er nog andere lasten?

Bijlage VI: Brondocumenten

Kamerstukken

1. Naar een klantgericht taxivervoer, 1-12-1996
2. Minder regels en lasten en een betere dienstverlening, 12-9-2006
3. Kamerbrief voortgang BCT, 12-9-2006
4. 2008 concept-AMVB aan TK 19dec kst-30421-25-b2-1, 9-12-2008
5. vragen en antwoorden 20feb kst-30421-26, 20-2-2009
6. vragen en antwoorden 14mei kst-30421-27, 14-5-2009
7. Brief uitstel BCT, 25-2-2013
8. De Rouwe en antwoorden, 5-2-2013
9. Brief invoering BCT kst-31521-70, 22-5-2013
10. Brief knelpunt handhaving 26nov kst-31521-83, 26-11-2014
11. 2015 TK-brief overzicht SvZ o.a. handhaving 13feb kst-31521-85, 13-2-2015
12. kst-31521-88 Kamerbrief evaluatie taxibeleid, 5-5-2015
13. Kamerbrief tussentijdse evaluatie-taxiwet, 5-5-2015
14. Ks. 23645, nr. 601 Motie van Veldhoven, 16-5-2015
15. Schriftelijk overleg, 27-5-2015
16. TK-brief over navigatiesysteem en BCT 9 juli kst-30421-28, 9-7-2009
17. TK-brief voortgang introductie BCT kst-31521-24, 4-9-2009

Rapporten en overige documenten

18. Rapport-regeling-goedkeuring-boordcomputer-taxi, 9-8-2008
19. SEO en Taskforce (2008) Toekomst voor de taxi, 06-2008
20. Technolution (2008) Concept BCT-SSDD v1.2 NL, 3-10-2008
21. Advies Actal, 16-10-2008
22. CBP (2008) CBT Advies privacy, 16-10-2008
23. NEA, Voorlopige resultaten actualisatie adm. lasten en business case, -9-2009
24. Effect administratieve lasten na invoering BCT (NEA), 2009
25. Concept second opinion marktprijs BCT eindrapport, 9-1-2010
26. Tussentijdse evaluatie taxiwet, 19-12-2014
27. Boordcomputer-taxi-quipment, 24-6-2014

Brieven etc.

28. Brief Oterdoom aan Mansveld - versoepeling taxiregelgeving, 8-5-2015
29. Brief DGB-aan-taxiondernemers-over-bct 23-5-2014
30. Brief verlenging subsidie, 12-5-2014

Noten

31. Belastingdienst en KNV, Convenant tussen de Belastingdienst en Koninklijk Nederlands Vervoer, 2012. Zie:
http://www.knv.nl/multimedia/documenten/taxi_convenant_belastingdienst_knv_taxi.pdf
https://www.knv.nl/multimedia/documenten/protocol_knv_taxi_en_fabrikanten_bct.pdf
32. Kamerbrief Boordcomputer taxi, IVW/07GU000059, 2007, p. 1.
33. KNV, Algemene Voorwaarden voor Taxivervoer, 2014. Zie:
http://www.knv.nl/multimedia/documenten/knv_algemene_voorwaarden_taxi_nl.pdf
34. Rebel, Evaluatie tariefstructuur taxivervoer, 2016, p. 19
35. SEO, Toekomst voor de taxi, 2008, vii.
36. Taxi Pro, Vakbond luidt noodklok over taxibranche en komt met Deltaplan, 2013. Zie:
<http://www.taxipro.nl/contractvervoer/2013/10/03/vakbond-luidt-noodklok-over-taxibranche-en-komt-met-deltaplan>
37. Taxi Pro, Nieuw bestuur Stichting Taxibelangen Nederland richt zich op KIWA en taxiwet, 2015. Zie: <http://www.taxipro.nl/straattaxi/2015/09/17/nieuw-bestuur-stichting-taxibelangen-nederland-richt-zich-op-kiwa-en-taxiwet/>
38. Tweede Kamer, Aangangsels van de Handelingen 3409, 2011.
39. Tweede Kamer, Aangangsels van de Handelingen 1209, 2013.
40. Tweede Kamer, Beantwoording vragen Schriftelijk Overleg, IenM/BSK-2015/94200, 2015

Bijlage VII: Gesprekspartners

Naam	Organisatie
Peter Altevoigt	Korton
Hubert Andela	Koninklijk Nederlands Vervoer
Arend Bakker	Connexxion
Diane Begeman	Taxi Steen
Willem de Boer	Technolution
Gamis el Bouakili	Schipholtaxi
Peter Breur	Ordina
Conny Broeyer	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Rudmer Dalstra	Belastingdienst
Paul Dijkhuizen	Stichting Taxibelangen Nederland
Rob Doodkorte	Neone
Annemarie Douwes	Ministerie van Economische Zaken
Charlotte Duijff	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Thomas Faber	Ministerie van Economische Zaken
Ingrid Filarski	CTS Amsterdam
Mick Floor	Technolution
Henk van Gelderen	Sociaal fonds taxi
Jannie Greidanus	RDW
Joram Henzen	Henzen Inbouwservice
Edwin van der Heiden	NOF Taxi
Jan Hofsteenge	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Bram Alkemade	FNV

Lysbeth van der Kroon	Rover
Wim Leewis	Leewis Personenvervoer
Bart de Liefde	Über
Leon van Lier	Cabman
Aubrey Linzey	RDW
Jan Mekelenkamp	Belastingdienst
Wybe van Ommen	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Dhr Quaaden	Taxi Quaaden
Inge Quist	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Stefan Riezebos	Ministerie van Economische Zaken
Karel Stoker	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Rex Urban	Stichting Taxibelangen Nederland
Annuska Veenstra	Amsterdams/Frysk Vervoers Collectief
Paul Verstrate	Inspectie voor Leefomgeving en Transport
Jan Visser	Openbaar Ministerie
Christiaan Vreeken	RDW
Alexandra Waanders	Inspectie voor Leefomgeving en Transport
De heer Wijnands	Encase
Ferry van Wijnen	Inspectie voor Leefomgeving en Transport
Alice van der Zee	KIWA

Bijlage VIII: Leden begeleidingscommissie evaluatie BCT

Naam	Organisatie
Hubert Andela	Koninklijk Nederlands Vervoer
Conny Broeyer	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Rudmer Dalstra	Belastingdienst
Annemarie Douwes	Ministerie van Economische Zaken
Charlotte Duijff	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Christel Ewalds	Ministerie van Financiën
Henk van Gelderen	Sociaal Fonds Taxi
Wybe van Ommen	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Christiaan Vreeken	RDW
Ferry van Wijnen	Inspectie voor Leefomgeving en Transport

