

Vergaderjaar 2008–2009

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2009

Inleiding

Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport «Preventieve doorlichting van de taxibranche» aan.¹

In het kader van het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad is in opdracht van het Ministerie van Justitie een preventieve doorlichting van de taxibranche uitgevoerd. Dit onderzoek maakt deel uit van een serie doorlichtingen waarbij eerder onder andere al de cannabis-branche en de goede doelen sector onder de loep zijn genomen. Het doel van deze preventieve doorlichtingen is het in kaart brengen van risico's en kwetsbaarheden van bepaalde branches, sectoren of bedrijfstakken voor georganiseerde criminaliteit. Het inzichtelijk maken van kwetsbaarheden kan aanknopingspunten bieden voor het ontwikkelen van beleid gericht op het voorkomen en terugdringen van de invloed van criminele organisaties op een branche. In deze brief vat ik de belangrijkste bevindingen uit het rapport samen en geef daarop een beleidsreactie.

Beleid

In de periode 2000–2002 heeft de in die tijd geïmplementeerde liberalisering de taxibranche in hoge mate veranderd. Met de bedoeling om tegelijkertijd de tarieven te laten dalen en de kwaliteit van het vervoer een impuls te geven, heeft destijds een sterke deregulering van de branche plaatsgevonden. Enkele jaren na de invoering werd echter duidelijk dat die deregulering niet in alle opzichten bracht wat ermee werd beoogd. De ritprijzen daalden niet, het aantal klachten nam toe en zowel in de grote steden als daarbuiten bleken vraag en aanbod nog niet goed op elkaar aan te sluiten. Uit een aantal onderzoeken en publicaties in de media komen bovendien signalen die duiden op de aanwezigheid van criminaliteit in deze sector. Die signalen worden in het voorliggende rapport voor een deel bevestigd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Criminaliteitsbeeld

De door het onderzoeksbureau EIM uitgevoerde doorlichting levert een beeld op van een branche waarin bepaalde vormen van criminaliteit in delen van de branche (met name in die van de straattaxi's) relatief vaak voorkomen. De uitkomsten van deze doorlichting leveren echter geen aanwijzingen op van grootschalige inmenging van georganiseerde criminaliteit. De teruglopende inkomsten, de afnemende sociale controle en de verharding van de concurrentie leveren niettemin kwetsbaarheden ten aanzien van zwaardere en georganiseerde vormen van criminaliteit op.

Voor deze doorlichting is van alle als taxichauffeur geregistreerde personen de justitiële documentatie van de 10 jaren voorafgaande aan de doorlichting opgevraagd. Uit het onderzoek komt naar voren dat binnen deze branche een aantal specifieke delicten relatief vaak voorkomt. Hieronder valt bijvoorbeeld het rijden zonder chauffeurspas, het verpachten van vergunningen en het frauderen met taximeters. Van de 48 860 personen die op 1 april 2007 bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat als taxichauffeur geregistreerd stonden, blijken 6 726 (14% van alle geregistreerde chauffeurs) in de 10 jaren voorafgaande aan de doorlichting onherroepelijk te zijn veroordeeld door de rechter. Het gaat daarbij om zaken die vanwege de ernst van de overtreding niet konden worden afgedaan met een transactie. De groep is dus nog groter wanneer boetes en OM-afdoeningen worden meegeteld.

Met respectievelijk 2004 en 1866 veroordelingen zijn rijden onder invloed en rijden zonder WA-verzekering de meest voorkomende overtredingen in de afgelopen 10 jaren. Een kleiner aantal heeft zich in die periode schuldig gemaakt aan zwaardere delicten. Overigens kan niet worden vastgesteld of chauffeurs met een strafrechtelijk verleden vooral zijn te vinden in een straattaxi of in het contractvervoer.

De feiten die door de chauffeurs zijn begaan, verschillen dus in aard en ernst. Naast min of meer «beroepsgerelateerde» overtredingen van de Wegenverkeerswet, de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en de Wet op de motorrijtuigenbelasting, zijn diefstal, mishandeling en bedreiging de meest voorkomende delicten.

Aanbevelingen rapport

Uit het rapport blijkt dat de criminaliteit in de taxibranche zich concentreert rond een kleine groep chauffeurs. Het zijn chauffeurs die criminaliteit plegen of stelselmatig de normen veronachtzamen door bijvoorbeeld te rijden onder invloed of te rijden zonder WA-verzekering. Dit vraagt om maatregelen die specifiek gericht zijn op de meest kwetsbare plekken van de branche in plaats van meer algemeen geldende regels. Het rapport bevat drie specifieke aanbevelingen die de branche weerbaarder kunnen maken. Die aanbevelingen zal ik hieronder toelichten. De eerste twee bevinden zich op het terrein van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en zijn reeds in juni 2008 opgepakt in het kader van de Taxivisie, de toekomstvisie voor de taxi van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat uit 2008. Het afgeven van verklaringen omtrent gedrag valt onder mijn bereik, daarom zal ik daar inhoudelijk op ingaan.

1. Meer bevoegdheden voor de gemeenten

Door de deregulering en de centralisatie van het taxibeleid zijn gemeenten bevoegdheden kwijtgeraakt. Dit staat, aldus het rapport, een effectieve aanpak van lokale problemen in de weg. Meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van standplaatsen en vergunningseisen

zouden gemeenten beter in staat stellen om specifieke kwetsbaarheden aan te pakken. Vooral grote gemeenten lijken behoefte te hebben aan meer ruimte voor een gemeentelijke aanpak.

2. Een betere klachtenregeling

Uit het rapport komt verder naar voren dat de werking van het marktmechanisme in de taxibranche ondersteuning verdient. Door branchespecifieke kenmerken lijkt de concurrentie in deze markt niet altijd optimaal te zijn. Hierdoor verdwijnen chauffeurs die ondermaats presteren, mede vanwege hun anonimiteit, niet automatisch en blijven prijzen in sommige gevallen onnodig hoog.

Een maatregel die hier zou kunnen helpen is een goed werkend centraal klachtenmeldpunt voor consumenten. Daarbij is het denkbaar dat klachten in bepaalde situaties consequenties hebben voor de uitoefening van het taxichauffeursvak of dat gemeenten (zie de vorige aanbeveling) de bevoegdheid krijgen om dergelijke taxichauffeurs te weren van bepaalde gemeentelijke locaties, waaronder taxistandplaatsen.

Dit punt is al meegenomen in de uitwerking van Taxivisie (zie hiervoor).

3. De verklaring omtrent gedrag (VOG)

De derde aanbeveling richt zich op de afgifte van de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Op grond van artikel 76 van het Besluit personenvervoer 2000 dient de chauffeur bij de aanvraag van een chauffeurspas een VOG te overleggen, die niet ouder is dan twee maanden. Deze chauffeurspas heeft een geldigheidsduur van maximaal 5 jaren. Daarna moet hij opnieuw worden aangevraagd en dient de chauffeur opnieuw een VOG aan te vragen.

Ingevolge artikel 28 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wet jsg) is de VOG een verklaring die aangeeft dat uit een onderzoek ingesteld met betrekking tot het gedrag van de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon, gelet op het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd en na afweging van het belang van betrokkene, niet is gebleken van bezwaren tegen die natuurlijke persoon of rechtspersoon. Artikel 35 Wet jsg bepaalt dat de VOG wordt geweigerd, indien in de justitiële documentatie met betrekking tot de aanvrager een strafbaar feit is vermeld, dat, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving en de overige omstandigheden van het geval, aan een behoorlijke uitoefening van de taak of de bezigheden waarvoor de VOG wordt gevraagd, in de weg zal staan. Op grond van deze bepaling mogen naast onherroepelijke veroordelingen ook openstaande strafzaken in de beoordeling worden betrokken.

In de Beleidsregels VOG NP-RP 2004, welke op 1 juli 2008 zijn aangepast, wordt nader uitgewerkt hoe artikel 35 van de Wet jsg moet worden uitgelegd. In de beoordeling wordt het risico van de samenleving, indien het strafbare feit wordt herhaald, afgezet tegen het belang van de aanvrager. Voor de taxibranche betekent dit dat een VOG wordt afgegeven indien blijkt dat de aanvrager 5 jaren voorafgaand aan het moment van de beoordeling van de aanvraag niet voorkomt in de justitiële documentatie. Hierop is onder meer een uitzondering gemaakt voor aanvragers waarbij er sprake is van zedendelicten, zoals bedoeld in artikel 240b tot en met 250 Wetboek van Strafrecht. In deze gevallen wordt de gehele justitiële documentatie van de aanvrager tot meer dan 20 jaren terug bekeken. Ook wanneer in de terug te kijken periode van 5 jaren een of meer relevante

strafbare feiten in de justitiële documentatie worden aangetroffen, mag de justitiële documentatie tot 20 jaren terug worden bekeken.

Tenslotte kan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat op grond van artikel 77 van het Besluit personenvervoer 2000 verlangen dat, indien hij vermoedt dat de bestuurder van een auto waarmee taxivervoer wordt verricht niet meer voldoet aan de eisen voor het afgeven van een VOG als bedoeld in artikel 76, eerste lid, die bestuurder binnen een door hem vast te stellen termijn opnieuw een VOG overlegt.

Uit de doorlichting blijkt dat enkele tientallen personen in het bezit zijn van een chauffeurspas, terwijl zij in de 10 jaren voorafgaande aan het moment waarop de onderzoekers de justitiële documentatie hebben opgevraagd onherroepelijk zijn veroordeeld voor zware en voor de beoordeling van de VOG-aanvraag relevante strafbare feiten. Dit betekent niet dat de VOG in al deze gevallen ten onrechte is afgegeven. Hiervoor zijn twee verklaringen.

Ten eerste wordt de VOG in beginsel verstrekt wanneer er in de 5 jaren voorafgaande aan de aanvraag geen relevante strafbare feiten worden aangetroffen in de justitiële documentatie. Veroordelingen die meer dan 5 jaren voorafgaande aan de aanvraag van de VOG zijn uitgesproken komen bij deze personen daarna niet meer voor in de gegevens die COVOG in eerste instantie onderzoekt. Het feit dat voor dit onderzoek is gekeken naar de antecedenten van chauffeurs over de afgelopen 10 jaar, verklaart deels dat er personen zijn die ondanks een eerdere veroordeling als chauffeur van een taxi werken.

Daarnaast werd de VOG tot enkele jaren geleden afgegeven door de burgemeester van de plaats waarin de aanvrager woonachtig was. Sinds 1 april 2004 wordt de aanvraag van een VOG behandeld door het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag (COVOG). Op dit moment rijden er nog steeds chauffeurs rond met een VOG die is afgegeven door een burgemeester. Deze kreeg echter alleen de gegevens van de 4 jaren voorafgaande aan de aanvraag uit de Justitiële Documentatie en maakte op basis daarvan zijn eigen afweging. Na april 2009 rijden er geen chauffeurs meer op een pas die door een burgemeester is afgegeven. Vanaf dat moment zijn alle taxipassen gekoppeld aan een door het COVOG afgegeven VOG.

Een kwetsbaar punt is dat het COVOG een nieuwe veroordeling pas ziet wanneer opnieuw een VOG wordt aangevraagd. Hierdoor is er een periode van 5 jaar waarin een veroordeling van een taxichauffeur niet direct leidt tot de intrekking van de VOG (en de taxipas). Wel kan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat ambtshalve de pashouder om een nieuwe VOG verzoeken, ook wanneer de oude VOG nog niet is verlopen. Strafbare feiten die tussentijds worden gepleegd leiden op dit moment echter niet tot een melding bij de betrokken instanties (i.c. de Inspectie Verkeer en Waterstaat). Op grond van het onderzoek moet dus worden geconcludeerd, dat de tussentijdse informatie waarop de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een tussentijds verzoek om een nieuwe VOG kan baseren, op dit moment niet op reguliere basis wordt aangereikt. Hierdoor is het mogelijk dat personen geruime tijd hun beroep als taxichauffeur kunnen blijven uitoefenen, terwijl zij op grond van het door hen gepleegde strafbare feit niet meer aan de eisen voldoen.

Beleidsreactie

Het rapport biedt een goed overzicht van de risico's en kwetsbaarheden die in de taxibranche bestaan met betrekking tot (georganiseerde) criminaliteit. De in beeld gebrachte risico's hebben weliswaar geen betrekking op *georganiseerde* criminaliteit, maar vragen wel om maatregelen.

De in juli 2008 gewijzigde beleidsregels zorgen voor verscherpte regels omtrent de afgifte van VOG's en ook het feit dat alle chauffeurs vanaf juli 2009 werken met een centraal afgegeven VOG heeft een positieve uitwerking op de integriteit binnen de taxibranche. Eén van de meest in het oog springende bevindingen is echter het bestaan van een lacune in de periode van 5 jaar tussen de eerste aanvraag van de VOG en de nieuwe aanvraag ten behoeve van de verlenging van de chauffeurspas. Die lacune doet afbreuk aan het opgewekte vertrouwen dat het bezit van een chauffeurspas met zich meebrengt. De lacune wordt voor een klein deel tenietgedaan door de informatie die de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat incidenteel ontvangt en op basis waarvan hij besluit de taxi-chauffeur al dan niet een nieuwe VOG te laten overleggen.

Bekeken is of het mogelijk is het COVOG *stelselmatig* de verstrekte VOG's te laten herbeoordelen. Dit is op basis van de Wet jsg nu niet mogelijk. Het COVOG mag alleen ten behoeve van de behandeling van de VOG-aanvraag justitiële informatie opvragen en, indien de VOG wordt geweigerd, tijdens de behandeling van de VOG-aanvraag uitwisselen met de aanvrager. De belanghebbende, in casu de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, wordt momenteel niet geïnformeerd over mutaties in de justitiële gegevens. Nadat de aanvraag is afgehandeld mag het COVOG over die persoon evenmin nog justitiële informatie opvragen of verstrekken. De VOG is een verklaring die aangeeft dat er *op het moment dat deze wordt afgegeven* geen bezwaar bestaat tegen de uitoefening van een bepaald beroep door betrokkene.

Op grond van artikel 39f Wet jsg kan het College van procureurs-generaal voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang informatie verstrekken aan verschillende personen en instanties, waaronder de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Op dit moment is hier geen structurele voorziening voor getroffen. Ik zal bezien op welke manier dit in de toekomst verbeterd kan worden.

Tot slot

Op 26 juni 2008 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat haar visie op het toekomstige taxibeleid (de Taxivisie) aan de Tweede Kamer aangeboden. Hierin kondigt zij aan dat bij het implementeren van het toekomstige beleid onderscheid zal worden gemaakt tussen de verschillende deelmarkten (straattaxi en contractvervoer) en vergroting van de rol en bevoegdheden van de gemeenten op taxigebied. Dat onderscheid moet bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. De resultaten van deze doorlichting zal ik onder de aandacht brengen van de Staatssecretaris, zodat deze ook kunnen worden gebruikt om de kwaliteit van de straattaxi te verbeteren.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin