

Vergaderjaar 2009–2010

31 560

Voorstel van wet van de leden Ten Hoopen, Slob en Van der Burg tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Leegstandwet, en enige andere wetten in verband met het verder terugdringen van kraken en leegstand (Wet kraken en leegstand)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 februari 2010

Met belangstelling hebben de indieners kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissies voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu / Wonen, Wijken en Integratie en voor Justitie. In het navolgende gaan wij in op de vragen en opmerkingen uit het verslag, waarbij wij de volgorde van het verslag aanhouden. Op onderdelen zijn vragen van gelijke strekking samengenomen. De aan de regering gestelde vragen hebben wij aan de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de Minister van Justitie doorgeleid. Deze zullen de aan de regering gestelde vragen separaat bij brief beantwoorden.

1. Algemene opmerkingen over het voorstel

Noodzaak en doelstelling

De vraag die de leden van de **CDA**-fractie aan de initiatiefnemers voorleggen is in welke zin kraken op dit moment, bezien over alle gemeenten in ons land, een zodanig groot en urgent probleem is dat een wet in formele zin noodzakelijk is om aan de door de initiatiefnemers geschetste situatie een einde te maken.

Graag vernemen deze leden een adequate analyse van de omvang en de ernst van het kraken van huizen en kantoorpanden. Tevens verzoeken zij daarbij in te gaan op de mate van (ernstige) versterking van de openbare orde. De leden van de **PvdA**-fractie sluiten zich bij deze laatste twee vragen van de CDA-fractie aan.

Graag voldoen wij aan het verzoek van deze leden om een nadere toelichting op de omvang en ernst van de problematiek van het kraken. De gevolgen van kraken vormen een belangrijke aanleiding voor het indienen van dit initiatiefwetsvoorstel. Formele wetgeving is ook noodzakelijk omdat wij principieel kiezen voor een betere bescherming van het eigendomsrecht en het tegengaan van eigenrichting. Hiernaast vraagt de omvang van de huidige leegstand naar ons oordeel om een steviger leegstandsbeleid, waarvoor wij aanvullende instrumenten aan gemeenten aanreiken. Een indicatie van de omvang en ernst van de kraakproblematiek biedt het onderzoek door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van de ministe-

ries van VROM en EZ naar leegstand van verschillende soorten vastgoed en het kraken daarvan. De onderzoekers geven aan dat niet alle eigenaren het kraken van een pand melden en het gemeenten veelal ontbreekt aan een registratie van het aantal gekraakte panden. In het onderzoek is met 32 gemeenten contact gelegd en is via internet en andere media aanvullende informatie gezocht. Dit leidt tot een gevarieerd beeld van het aantal kraakpanden per gemeente met een duidelijke concentratie van kraakpanden in de gemeente Amsterdam (200 tot 300 panden met 1500 tot 2000 krakers). Bij de overige gemeenten wordt een uiteenlopend aantal panden geschat, variërend van geen tot 20. Het aantal gevallen van kraak ligt hoger dan het aantal geschatte aanwezige panden. Hierbij dienen ook de gekraakte panden worden betrokken die inmiddels zijn verlaten.

Voor een beoordeling van de ernst van het fenomeen kraken dient een onderscheid te worden gemaakt naar de schade die respectievelijk eigenaren, omwonenden en derden ondervinden. Regioplan geeft aan dat eigenaren veelal aanzienlijke overlast ervaren. Niet bijgehouden wordt hoe de groep eigenaren is samengesteld en wat de gemiddelde schade is. Regioplan vermeldt dat schade onder meer ontstaat doordat het gekraakte pand niet zelden verwaarloosd of zelfs vernield wordt en schade vaak niet te verhalen is in verband met het anoniem opereren van krakers; het geld en tijd kost om krakers via gerechtelijke procedures uit een pand te krijgen; het wachten op ontruiming wederom tijd vergt; een gekraakt pand moeilijk te verkopen is en zo in waarde daalt; het pand niet of nauwelijks te verzekeren is; de bonafide eigenaar niet zelden als speculant, huisjesmelker of witwasser in een kwaad daglicht wordt gesteld en tot slot het lastiger is om concrete plannen te maken voor een gekraakt pand, hetgeen de gang naar de civiele rechter bemoeilijkt.

Voor wat betreft de overlast vanuit kraakpanden naar omwonenden kan uit het onderzoek door Regioplan worden opgemaakt dat dit per pand varieert. Er zijn gemeenten die melden dat naar hun weten kraakpanden in hun stad geen overlast voor omwonenden veroorzaken. Voor een stad als Amsterdam schat de politie dat de helft van de kraakpanden in de stad problemen oplevert door overlast, gevaarstelling (bijv. brandgevaar) en/of vernieling. Daarbij worden krakerfeesten apart genoemd als sterk overlastgevend.

Bij schade aan derden dient in de eerste plaats te worden gedacht aan een beslag op de capaciteit van de politie. Hieronder valt ook het toepassen van geweld tegen de politie. Ook rekenen wij hiertoe bijvoorbeeld intimidatie en geweld tegen bewoners die in antikraak zitten. De politie signaleert¹ dat er binnen de kraakwereld een verschuiving waarneembaar is van «bestrijding van leegstand» als maatschappelijk doel naar goedkoop onderdak voor (buitenlandse) krakers. Rond kraakpanden is indringender sprake van overlast. Ook spreekt men van een gewelddadige houding van krakers bij ontruiming. Regioplan meldt over ontruiming dat vaak kan worden ontruimd zonder inzet van de ME. In dat geval is alleen sprake van beslag op de capaciteit van de politie. Indien inzet van de ME wel noodzakelijk is werpen krakers soms barricades op. Hierdoor wordt de politie aan gevaar blootgesteld. Dit geldt te meer als bij de ontruiming ook nog sprake is van gewelddadig verzet tegen de politie. In Amsterdam komt dit laatste een maal per ontruimingsronde voor. Er wordt geen toename van het aantal confrontaties met de politie gesignaleerd, maar de verdedigde panden worden wel steeds professioneler gebarricadeerd en in een aantal gevallen was sprake van extreem gevaarlijke situaties voor de politie. Samengevat schetst Regioplan een beeld van een landelijk fenomeen, waarbij in de eerste plaats eigenaren schade ondervinden. Hetgeen in minder dan de helft van de gevallen problemen voor omwonenden oplevert in termen van overlast en gevaarstelling. Waar voorts in een onbekend aantal gevallen ook sprake is van schade aan derden.

¹ Reactie Nederlands Politie Instituut op concept-initiatiefwetsvoorstel d.d. 26 juni 2008, kenmerk 200803362.

De leden van de **SP**-fractie zouden graag een heldere formulering willen horen voor welk probleem deze wet een oplossing moet bieden, en waarom de bestaande wetgeving daarvoor niet voldoende is. Waar het gaat om overlast en vandalisme, een probleem dat volgens de VNG zeer beperkt is, hebben gemeentes en Openbaar Ministerie al voldoende wetgeving om excessen aan te kunnen pakken. Gaat het daarbij niet meer om problemen in de uitvoering c.q. handhaving dan in de wetgeving, zo vragen de leden van de SP-fractie zich af.

Deze wet adresseert het probleem dat eigenaren van panden die langer dan een jaar niet meer in gebruik zijn, niet langer strafrechtelijk worden beschermd tegen inbreuken op hun eigendomsrecht. Daarnaast repareert deze wet het probleem dat is ontstaan na de uitspraak van de Hoge Raad van 9 oktober 2009¹ dat voor een strafrechtelijke ontruiming van kraakpanden zonder nadere formele wetgeving geen rechtsgrondslag bestaat. Tot slot biedt de wet aanvullende instrumenten aan gemeenten om inhoud te geven aan het gemeentelijk leegstandsbeleid. Deze instrumenten zijn aanvullend omdat er al vergelijkbare instrumenten zijn voor leegstaande woningen, maar niet voor leegstaande kantoren, winkelruimte en bedrijfsgebouwen.

Omdat een sterkere rechtsbescherming van het eigendomsrecht consequenties kan hebben voor de leegstandsproblematiek, benadrukken wij de noodzaak van een integrale aanpak van kraken en leegstand. Specifiek voor wat betreft de overlastproblematiek tengevolge van kraken wijzen wij erop dat die niet beperkt is. Echter ook als deze problematiek beperkt zou zijn, dient hier wel adequaat tegen te worden opgetreden. Daarbij spelen inderdaad problemen in de uitvoering cq handhaving. Dat geldt ook voor het optreden tegen strafbare feiten als intimidatie en geweld. Deels vindt dit zijn oorzaak in het gegeven dat de politiecapaciteit is begrensd. Het ontbreekt echter vaak ook aan aanknopingspunten voor een succesvolle opsporing en vervolging van dergelijke strafbare feiten. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de professionele kern van krakers die zich aan strafrechtelijk consequenties kan onttrekken door anoniem te blijven. Om die groep te kunnen aanpakken bevat dit wetsvoorstel een tweetal belangrijke wijzigingen. Het aanwezig zijn in kraakpanden wordt als zodanig strafbaar. Hierdoor is er niet langer discussie of de vordering tot ontruimen de krakers wel heeft bereikt en omdat de politie nu op ieder moment gedurende de kraak tot aanhouding kan overgaan is de kans groter dat de politie aanwijzingen omtrent de identiteit van de bewoners aantreft. Daarnaast wordt in geval van het nieuwe delict kraken voorlopige hechtenis zowel bij heterdaad als daar buiten mogelijk, waardoor de politie eveneens meer ruimte heeft om een onderzoek met succes af te ronden.

De Raad van State plaatst vraagtekens bij de noodzaak en de effectiviteit van de voorgestelde wetgeving, zo constateren de leden van de fractie van **GroenLinks**. Kunnen de initiatiefnemers aangeven waarom en op basis van welke gegevens zij de huidige wet- en regelgeving onvoldoende achten? Kunnen de initiatiefnemers in dit verband met name nader ingaan op de noodzaak het kraken integraal strafbaar te stellen?

Wij achten het principieel onjuist dat daar waar andere gedragingen waarbij het eigendomsrecht in het geding is zoals diefstal, joyriding, huisvredebreuk strafrechtelijk kunnen worden aangepakt, dit in het geval van het betrekken van een pand dat langer dan een jaar niet meer in gebruik is, niet het geval is. Wij achten het onjuist dat het aan de eigenaar is om via de civiele rechter de volledige beschikking over het eigendom te herwinnen. Het onderzoek van Regioplan wijst op een substantiële problematiek. Ook achten wij het onjuist om het onrecht dat deze eigenaren wordt aangedaan in stand te laten onder het argument dat krakers daarbij

¹ www.rechtspraak.nl, LJN-nr. BG5205.

baat hebben of dat kraken een stok achter de deur is tegen leegstand. Voor zover het maatschappelijk belang vordert dat er inbreuk wordt gemaakt op privé eigendom, dient dit te geschieden door de overheid langs vooraf wettelijk bepaalde regels. Dit geldt onverminderd indien dit de nodige inspanningen van die overheid vergt. Wij achten een integrale strafbaarstelling van kraken daarom het enige juiste uitgangspunt.

De leden van **D66**-fractie hebben er nadrukkelijk moeite mee dat het wetsvoorstel op veel aannames gebaseerd lijkt te zijn. Zelfs in de antwoorden van de initiatiefnemers op vragen van leden van de Tweede Kamer wordt er veelvuldig gebruik gemaakt van termen als «naar onze inschatting», «naar onze mening», «mogelijkheden die verkend worden», «als/dan» en «vaak» zonder met cijfers en onderzoeken aan te komen. De fractie vraagt zich om die reden ernstig af of een wetsvoorstel dat zo weinig statistische en feitelijke onderbouwing kent, niet meer onderzoek behoeft, voordat het aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd.

Het getuigt naar ons oordeel van zorgvuldigheid om, indien er slechts kwalitatieve antwoorden te geven zijn, dit ook zo te verwoorden. Uit gegevens van ondermeer Regioplan valt een voldoende beeld te destilleren van kraken en leegstand om tot een afgewogen oordeel over het wetsvoorstel te komen. Aanvullend kwantitatief onderzoek zal geen nieuwe inzichten opleveren voor de beantwoording van de principiële vraag of eigendom in de vorm van een pand ook na een jaar strafrechtelijke dient te worden beschermd. Ook is het mogelijk de door ons voorgestane integrale aanpak te beoordelen, waaronder de uitbreiding van het pakket aan leegstandsinstrumenten.

Achtergronden en reikwijdte

De initiatiefnemers zien het kraken als een vorm van eigenrichting en daarnaast als een ontoelaatbare aantasting van het eigendomsrecht. Is deze volgorde toeval, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie, of menen de initiatiefnemers dat er een zeker waardeverschil geldt voor deze ongewenste gedragingen?

Voor ons zijn beide elementen – bescherming van het eigendomsrecht en het voorkomen van eigenrichting – essentieel. In onze ogen mag het eigendomsrecht alleen op rechtmatige wijze worden beperkt.

Kraken moet worden aangepakt, maar mag niet leiden tot meer leegstand. Is hier de wens de vader van de gedachte? Is deze stelling principieel houdbaar? Anders gezegd: is kraken minder erg als de leegstand wordt beperkt? Nee toch? Elders stellen de initiatiefnemers zelf dat kraken oogluikend wordt toegestaan om leegstand te voorkomen. Graag ontvangen de leden van de **VVD**-fractie uitleg op dit principiële punt.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat kraken algeheel – dat wil zeggen: ongeacht de duur van de leegstand – wordt verboden. Of tegen kraken wordt opgetreden mag geen uitkomst van een kosten baten afweging zijn waarbij de schade aan eigenaren, omwonenden en derden zou kunnen worden weggestreept tegen eventuele voordelen van krakers of het voordeel van minder leegstand. Dit laat onverlet dat wij ons realiseren dat met het tegengaan van kraken er ook een opdracht ligt om leegstand te bestrijden. Wij doen hier ook voorstellen voor. Het algeheel kraakverbod is daarbij niet afhankelijk van het resultaat van het leegstandsbeleid.

In het wetsvoorstel is geen nader distributiesysteem uitgewerkt voor de eventueel te vorderen woningen, waardoor er volgens de leden van de

SP-fractie geen waarborg is dat de te verwachten dakloosheid zal kunnen worden opgevangen. Is het wetsvoorstel niet in strijd art 22 van de Grondwet (bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg van de overheid) en met de internationale verplichting van overheden om betaalbare en toegankelijke huisvesting te bevorderen?

Wij zien de door de leden van de SP-fractie vermoedde strijd tussen het wetsvoorstel en artikel 22 van de grondwet niet. De zorg van de overheid voor voldoende woongelegenheden uit zich in een al decennialang vigerend volkshuisvestingsbeleid. Dat heeft er in belangrijke mate toe geleid dat de gewenste voldoende woongelegenheden ook is gerealiseerd. Natuurlijk zijn er nog gebieden waar de vraag het aanbod overstijgt. In deze gebieden zullen mensen soms lang op een woning moeten wachten. Dat rechtvaardigt in onze ogen echter niet dat mensen het recht in eigen hand nemen en leegstaande panden kraken.

De kamerruimte voor studenten is in sommige steden erg schaars, met ondermeer als gevolg exorbitant hoge verhuur prijzen en verplicht antikraak wonen met alle nadelen hiervan. Op welke wijze biedt het onderhavige wetsvoorstel een oplossing voor deze problematiek, zo vragen de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP**.

Het door ons ingediende wetsvoorstel heeft niet tot doel de problemen op de woningmarkt voor studenten op te lossen. Wel kan een creatieve aanwending van de door ons voorgestelde instrumenten een bijdrage leveren aan deze oplossing. Het is ons bekend dat de nodige studenten verblijven in zogenoemde anti-kraak situaties. Hierin hoeft geen verandering te komen, want ook als de dreiging van kraken minder is, is leegstandbeheer van belang.

Uit de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer trekken de leden van de fractie van **GroenLinks** de conclusie dat de initiatiefnemers van oordeel zijn dat er geen sprake is van woningnood in Nederland. Is deze conclusie juist? Zo ja, op basis van welke gegevens komen de initiatiefnemers tot dit oordeel?

Wij zijn inderdaad van mening dat er landelijk gezien geen sprake meer is van woningnood. Dat neemt niet weg dat er gebieden zijn waar de woningmarkt wel onder grote druk staat. Amsterdam is hier een voorbeeld van. Dat er grote belangstelling voor een woning in het centrum van Amsterdam bestaat, rechtvaardigt naar ons oordeel niet het gedogen of toestaan van kraken.

Bestaande instrumenten

Zowel de Leegstandswet als de Huisvestingswet bevat vergaande bevoegdheden om leegstand te voorkomen en kraken tegen te gaan. Bij de Huisvestingswet kan de Raad een huisvestingsverordening vaststellen (art. 2) en een verbod op wonen zonder vergunning uitvaardigen. In art. 8 van deze wet staat een meldingsplicht voor leegstand. Het gaat hier om woonruimte. Vervolgens bevat de Leegstandswet een regeling t.a.v. vooral woonruimte. In de praktijk blijkt dat nauwelijks van de bestaande bevoegdheden gebruik wordt gemaakt. Ook hier is het volgens de leden van de **CDA**-fractie de vraag of er wel sprake is van een groot probleem.

Uit onderzoek¹ blijkt dat de mogelijkheid die de Leegstandswet biedt om woningen tijdelijk te verhuren wel regelmatig gebruikt wordt, met name door corporaties. Wel is juist dat het vorderen van woonruimte, op grond van de Huisvestingswet, zelden wordt gebruikt. De onderzoekers van

¹ Kraken en leegstand, Regioplan Amsterdam, 2008.

Regioplan hebben als motieven voor gemeenten om niet tot vorderen over te gaan vast kunnen stellen:

- omdat er geen woningtekort of geen leegstand is,
- de gemeente wil niet in de rol van eigenaar komen en
- gemeenten betwijfelen de gedragscorrigerende werking.

Naar ons idee geeft het gebruik van genoemde instrumenten echter weinig houvast bij het bestrijden van leegstand (en dus kraken) bij niet-woonruimten. De achtergrond van deze op woonruimte gerichte instrumenten is immers een andere: hier gaat het om situaties waarin er schaarste is aan woonruimte. De situatie op de kantorenmarkt is geheel anders: er is een grote overcapaciteit. De leegstandproblematiek in niet-woonruimten is dan ook veel omvangrijker dan die in woningen. Uit genoemd onderzoek blijkt dat rond de 300 000 woningen leegstaan, een aantal dat is aan te merken als frictieleegstand. Bij kantoren gaat het echter eind 2007 om 4,5 miljoen vierkante meter, een getal dat volgens DTZ Zadelhoff (5/1/2010) inmiddels op 6,2 miljoen vierkante meter ligt. Een groot deel hiervan staat structureel leeg. Wij menen dat hier wel degelijk sprake is van een serieus probleem.

Naast beide wetten kennen veel gemeenten tevens autonome verordeningen die het kraken beogen tegen te gaan, zo vervolgen de leden van de **CDA**-fractie. De initiatiefnemers van het wetsvoorstel stellen in het tweede deel (Artikel II) voor dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om een leegstandverordening vast te stellen en een leegstandmelding in te voeren waarbij «B&W een lijst bijhouden van gemelde leegstaande gebouwen (...)». Naar de mening van de leden van de CDA-fractie, daarbij gesteund door de Raad van State, betekent dit voorstel dat de gemeenten, indien zij gebruik wensen te maken van de in het voorstel geschetste mogelijkheid, een leegstandsregister moeten gaan aanleggen én een overzicht moeten leveren van diverse vragers naar ruimte, én het initiatief moeten gaan nemen voor het voeren van gesprekken met eigenaren én in concrete gevallen potentiële gebruikers moet vinden en voordragen voor een leeg kantoorpand. De principiële vraag van de leden van de CDA-fractie is of al deze taken wel tot de verantwoordelijkheid van een gemeente behoren. Hiernaast wijzen deze leden erop dat het voorstel van de initiatiefnemers kan leiden tot passiviteit van de eigenaren. Alsdan wordt het tegendeel bereikt van wat het wetsvoorstel beoogt, namelijk een spoedige huisvesting in lege (kantoor)panden.

Het is niet de leegstand op zich die tot de verantwoordelijkheid van de gemeente behoort. De leegstand is de verantwoordelijkheid van de eigenaar. Wel zijn de problemen die uit leegstand voort kunnen vloeien voor gemeenten van belang: verval, verloedering, verkrotting en aantasting van de leefbaarheid. Dat zijn zaken die naar ons oordeel wel degelijk tot de publieke taak van de gemeenten gerekend kunnen worden. Veel gemeenten blijken die opvatting ook te zijn toegedaan, hetgeen mag blijken uit de roep van gemeenten om instrumenten om de leegstand te bestrijden. Gemeenten spelen ook een rol in het ontstaan van deze leegstand, doordat procedures voor herbestemming vaak lang duren en omdat gemeenten nieuwe grond voor kantoren uitgeven, waardoor oude kantoren en bedrijventerreinen leeg komen te staan. Dat het wetsvoorstel zou leiden tot passiviteit van de eigenaar, wagen wij te betwijfelen. Het vooruitzicht dat een kantoor uiteindelijk verhuurd zal worden aan een persoon of instelling die door de gemeente is voorgedragen, zal menig eigenaar tot acties stimuleren.

Het voorstel leidt volgens de leden van de **CDA**-fractie tot enorme bureaucratie en hoge kosten. De VNG en de G-4 wijzen in hun reactie daar ook op. Daar komt nog bij dat het grootste deel van de Leegstandwet zoals die gold in 1986 betreffende de invoering van een leegstandsregister

nooit in werking is getreden. De reden was dat de uitvoering van die wet te hoge kosten en bureaucratie met zich zou meebrengen voor gemeenten.

Allereerst merken wij op dat het, wat het leegstanddeel betreft, gaat om facultatief instrumentarium: gemeenten kunnen het gebruiken, maar zijn er niet toe verplicht. Echter, belangrijker is dat een gemeente die resultaten wil boeken wat betreft het terugdringen van leegstand, actie zal moeten ondernemen. Daartoe reiken wij instrumenten aan. Uiteraard valt er te discussiëren of er geen eenvoudiger instrumenten zijn: wij hebben ze niet aangetroffen. De door VNG en G4 voorgestelde instrumenten vereisen meer bureaucratie.

Uiteraard zal een gemeente die een leegstandbeleid wil voeren, hiervoor kosten moeten maken. Wij hebben deze kosten in beeld gebracht in de Memorie van Toelichting, paragraaf 9. Het gaat om éénmalige kosten van gemiddeld € 31 400 en jaarlijkse kosten van gemiddeld € 45 240 per gemeente. Er staan echter ook opbrengsten tegenover. U kunt hierbij denken aan minder verloedering en minder verval, minder mogelijkheden voor vandalisme, kortom een betere leefbaarheid van buurten en wijken.

De leden van de **CDA**-fractie vragen de initiatiefnemers of bij acceptatie van dit wetsvoorstel de autonome verordeningen van veel gemeenten ten aanzien van kraken en leegstand komen te vervallen?

De leden van de **PvdA**-fractie sluiten zich bij deze vraag aan.

Naar onze mening is het gemeenten niet toegestaan regelingen ten aanzien van kraken te hebben, die verder gaan dan hetgeen wettelijk is geregeld.

Indien u doelt op Huisvestingsverordeningen, waar bepalingen in staan die betrekking hebben op het melden (en eventueel vorderen) van leegstaande woonruimte, dan kan de gemeente die betrekken bij het (verder) te ontwikkelen leegstandbeleid. De door ons aangeboden instrumenten betreffen immers juist niet-woonruimte.

Op dit moment is er al een Leegstandwet, die kennelijk niet voldoende functioneert. Waarom wordt er geen aandacht geschonken aan de mogelijkheden om die bestaande wet beter uit te laten voeren, zo vragen de leden van de **SP**-fractie.

Het is niet zo dat de huidige Leegstandwet onvoldoende functioneert, maar dat deze geen instrumenten bevat waarmee leegstand anders dan van woonruimte bestreden kan worden. Daarom voorziet ons wetsvoorstel in een uitbreiding van de Leegstandwet met instrumenten die gericht zijn op leegstaande kantoren, winkels en bedrijfsruimten.

De Huisvestingswet voorziet reeds in de mogelijkheid een meldingsplicht voor leegstaande woonruimte in te stellen in de lokale huisvestingsverordening, zo constateren de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP**. Uit onderzoek van VROM en EZ¹ blijkt dat van dit instrument door de gemeenten weinig gebruik gemaakt wordt. Verwachten de initiatiefnemers dat de gemeenten, indien het wetsvoorstel kracht van wet krijgt, wel gebruik zullen maken van de mogelijkheid om in een leegstandsverordening ten aanzien van leegstaande panden niet zijnde woonruimte een meldingsplicht leegstand in te stellen? Zo ja, waar baseren zij deze verwachting op?

Al eerder hebben wij aangegeven dat er een belangrijk verschil zit tussen de leegstand van woningen en de leegstand van onder andere kantoren. Gemeenten hebben duidelijk gemaakt dat de leegstand van woningen doorgaans niet problematisch is: in gespannen woningmarkten is de leegstand niet groter dan wat verwacht mag worden (frictieleegstand). In

¹ Kamerstukken II 2008/09, bijlage bij 31 700 XVIII, nr. 57.

ontspannen woningmarkten hebben gemeenten geen behoefte aan de genoemde meldingsplicht (of de mogelijkheid tot vorderen, die de Huisvestingswet ook geeft). Wat betreft kantoren ligt het geheel anders. Alleen al in Amsterdam, toch één van de meest gespannen woningmarkten van Nederland, stond eind 2007 ruim een miljoen vierkante meter kantoor leeg, waarvan driekwart langer dan drie jaar. Aan het terugdringen van deze soort leegstand moet ons inziens gewerkt worden. Wij verwachten dat gemeenten dat meer en meer gaan inzien en daar een beleid voor zullen ontwikkelen. Het door ons aangeboden instrumentarium kan hierbij van dienst zijn.

De leden van de **D66**-fractie vragen zich daarnaast af of betere handhaving van bestaande (soms nog maar heel recent ingevoerde) regelgeving in samenhang met het stimuleren van bestaande alternatieven voor leegstand (tijdelijke verhuur, antikraak) niet al een groot deel van het probleem oplost. Hebben de initiatiefnemers onderzocht of en in hoeverre deze optie resultaatgevend kan zijn?

Het spreekt voor zich dat tijdelijke verhuur en antikraak bewoning een deel van het probleem oplost. Wij hebben daar ook geen probleem mee, integendeel. Echter, wij menen dat samen met een algeheel kraakverbod meer instrumenten nodig zijn om leegstand te bestrijden of te voorkomen. Het ontwikkelde instrumentarium is facultatief en kan, indien de gemeente daarvoor kiest, worden ingezet.

De leden van de **D66**-fractie vragen zich af waarom de bestaande regelgeving volgens de initiatiefnemers ontoereikend is voor de eigenaren om krakers aan te pakken. In de memorie van toelichting geven de initiatiefnemers aan dat de rechtmatige eigenaar van een gekraakt pand, ook nadat de termijn van een jaar is verstreken, een kort geding kan aanspannen tegen de krakers als hij hen snel uit zijn pand wil hebben. De enige gestelde voorwaarde is dat een zaak spoedeisend is, maar indien dat niet het geval is, heeft de eigenaar blijkbaar ook geen direct belang bij een snelle ontruiming. Los van het eventuele gebrek aan afschrikkende werking ten opzichte van de krakers, welk probleem hebben de initiatiefnemers op dit punt met de werking en effectiviteit van de bestaande regelgeving?

Het is juist dat eigenaren via een civiele procedure een ontruimingsbevel kunnen verkrijgen. Daarbij dient te worden aangetekend dat deze procedure de eigenaar tijd en geld kost. Hiernaast wordt de eigenaar niet zelden geconfronteerd met niet te verhalen schade. Voorts kan de eigenaar als gevolg van kraken geconfronteerd worden met een waardevermindering van het pand, het niet kunnen verzekeren van dit pand, en een beperking van de mogelijkheden om een nieuwe bestemming te realiseren. Hoewel deze problemen op zich aanpassing van de wetgeving rechtvaardigen, benaderen wij het vraagstuk kraken niet alleen vanuit de invalshoek van effectiviteit. Wij zijn van mening dat het eigendomsrecht een betere bescherming toekomt. Voor zover er maatschappelijke belangen zijn die rechtvaardigen dat een pand een tijdelijke andere bestemming krijgt zonder instemming van de eigenaar, is het aan de overheid om langs vooraf wettelijk vastgelegde procedures dit te bewerkstelligen.

3. Leegstandbeleid gemeenten en uitvoeringsaspecten

Leegstandbeleid

In aansluiting op het voorgaande stellen de leden van de **CDA**-fractie vast dat het succes van het voorstel staat of valt met de medewerking van gemeenten. Daar komt bij dat de initiatiefnemers, deze leden nemen aan

bewust, gekozen hebben voor een «kan-bepaling» in het wetsvoorstel ten aanzien van de leegstandverordening (zie art. 2 van het voorstel). De vraag is wat de initiatiefnemers heeft bewogen om enerzijds te pleiten voor een nieuw instrument voor de handhaving en uitvoering van het eerste onderdeel van het voorstel (namelijk de strafbaarstelling van kraken) en anderzijds voor een facultatieve regeling van het tweede onderdeel van het voorstel (de leegstandverordening).

Met de algehele strafbaarstelling van het kraken willen wij duidelijk aangeven dat kraken niet kan en niet mag en in geen enkele situatie wordt gedoogd. Kraken is immers een aantasting van het eigendomsrecht die gepaard gaat met eigenrichting, hetgeen, naar onze opvatting, niet in onze samenleving thuishoort. Met het kraakverbod wordt een lang gekoesterde wens van de Tweede Kamer gerealiseerd.

Tegelijkertijd treffen wij een enorme leegstand aan, met name in kantoren en winkels. Om die redenen hebben wij in het wetsvoorstel instrumenten opgenomen om ook leegstand in niet-woonruimten beter te kunnen bestrijden. Wij hebben zorgvuldig afgewogen of het toepassen van dit instrumentarium niet een verplichtend karakter zou moeten hebben. Om drie redenen zijn wij hier niet toe overgegaan:

- in veel gemeenten speelt het leegstandprobleem niet. Naar schatting concentreert de leegstand zich in de honderd grootste gemeenten van Nederland. Het leek ons niet zinvol de ruim 300 overige gemeenten op te zadelen met een verordening die voor hen geen praktisch nut heeft;
- wij respecteren de decentrale bevoegdheden. De lokale democratie moet zijn werk kunnen doen;
- het succes van de aanpak valt of staat met de inzet van gemeenten. Met het opleggen van een verordening wordt deze medewerking niet gerealiseerd. Veel meer verwachten wij van gemeenten die zelf het initiatief hebben genomen om een leegstandbeleid en een leegstandverordening op te stellen.

Bij de vormgeving van de instrumenten hebben wij aansluiting gezocht bij de gekozen systematiek in de Leegstandwet en de Huisvestingswet. Deze wetten kennen immers ook een kan-bepaling voor specifiek instrumentarium.

De leden van de **CDA**-fractie wijzen de initiatiefnemers erop dat nochtans de meeste (grote) gemeenten en de VNG niet overlopen van enthousiasme om de voorgestelde regeling te gaan uitvoeren. Zij (de gemeenten) wijzen erop dat de bestaande instrumenten meer dan voldoende zijn om de problematiek van kraken aan te pakken. Deze visie van de gemeenten brengt de leden van de CDA-fractie bij de vraag of en in welke mate in het voorstel van de initiatiefnemers sprake is van stapeling van bevoegdheden.

Een algeheel kraakverbod leidt tot een groter appel op de lokale overheid om ernst te maken van het leegstandsbeleid. Dat niet alle gemeenten hier warm voor lopen kan geen argument zijn om de situatie te handhaven dat met het strafrecht het signaal wordt afgegeven dat kraken van panden die langer dan een jaar leegstaan geoorloofd is en dat het aan de eigenaar is om aan te tonen dat deze een direct belang heeft. Dit wetsvoorstel leidt niet tot een stapeling van bevoegdheden, die vragen om een nadere, onderlinge afbakening. Er wordt wat de mogelijkheden van ontruiming betreft geen nieuwe bevoegdheid en geen geheel nieuwe situatie geschapen. Het wetsvoorstel heft de beperking dat alleen strafrechtelijk kan worden opgetreden tegen het kraken van panden die korter dan een jaar leegstaan tot een jaar op. De bevoegdheden van de burgemeester om op te treden tegen een verstoring van de openbare orde wijzigen niet. Evenmin verandert de vrijheid van een eigenaar om voor zijn rechten op te komen bij de civiele rechter.

Zien de leden van de **CDA**-fractie het goed dan wordt de Leegstandswet met een aantal voorschriften aangevuld (zie hun inbreng hiervoor) en blijven de al jaren bestaande bevoegdheden van de burgemeester om kraakpanden te ontruimen via de burgerlijke rechter en op basis van de Gemeentewet en vaak ook APV gehandhaafd. Naast de al jaren bestaande bevoegdheden van de burgemeester om kraakpanden te ontruimen via de burgerlijke rechter, ontstaat nu ook een derde optie voor het gemeentebeheer: strafrechtelijke en strafvorderlijke bevoegdheid tot ontruiming door het Openbaar Ministerie. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie blijven de bestaande bevoegdheden van de burgemeester om over te gaan tot ontruiming geheel intact (zie ook het recente arrest van De Hoge Raad, waarop deze leden later terugkomen). De burgemeester kan overgaan tot ontruiming van kraakpanden op basis van «verstoring van de openbare orde» (zie de art 175 en 176 Gemeentewet) en krachtens een vonnis van de civiele rechter. Hier moet dus scherp onderscheiden worden tussen bevoegdheden van de burgemeester en die van het OM zoals het wetsvoorstel nu voorstelt. Wordt dit voorstel wet, aldus de hier aan het woord zijnde leden, dan bestaan er dus drie bevoegdheden naast elkaar voor de burgemeester én het OM. Argument van de initiatiefnemers is dat de bevoegdheden van de burgemeester niet effectief zijn. Hier tegenover staan de argumenten van veel burgemeesters dat de bestaande bevoegdheden prima werken. Zowel de Raad van State, de VNG als Actal hebben gewezen op deze stapeling van wettelijke bevoegdheden, met name met betrekking tot de bevoegdheden van de burgemeester.

Wij zijn niet bevreesd voor onduidelijkheid ten gevolge van het naast elkaar bestaan van een drietal ontruimingsmogelijkheden. Deze mogelijkheden gelden thans ook voor ontruimingssituaties waarbij een pand korter dan een jaar leegstaat. Daarbij is niet van enige onduidelijkheid gebleken.

Allerdrie de ontruimingsvarianten hebben een eigen bestaansgrond. Samenloop en daarmee de noodzaak tot afstemming zal vooral aan de orde zijn bij voorgenomen bestuurlijk en strafrechtelijk optreden waarbij de openbare orde in het geding is. Volgens vast beleid worden justitiële ontruiming met mogelijke maatschappelijke en/of openbare ordeconsequenties in het driehoeksoverleg besproken, voordat het Openbaar Ministerie beslist over haar opportuniteit.

De leden van de **CDA**-fractie hebben in het recente verleden bij herhaling erop gewezen dat aan de kant van de burgemeester er een zodanige stapeling van bevoegdheden in diverse wetten plaatsvindt. Het gaat daarbij om een wijde variatie van bestuurlijke boete tot uithuisplaatsing. Reeds nu is er al veel verwarring over al deze bevoegdheden, nog afgezien van het principiële vraagstuk of de burgemeester de meest geëigende functionaris is om uitvoering te geven aan deze bevoegdheden. Deze leden verzoeken de initiatiefnemers op het voorgaande te reflecteren.

Wij merken op dat ons wetsvoorstel geen nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester creëert, noch leidt tot potentiële verwarring over de toepassing van de openbare orde bevoegdheden in relatie tot de door ons voorgestelde verruiming van de strafrechtelijke ontruimingsbevoegdheid, dan wel civiele ontruiming. In algemene zin zijn wij voorstander van helder afgebakende bevoegdheden, leidend tot een transparant rechtsstelsel voor de burger. Naar onze mening kan onderhavig wetsvoorstel deze toets doorstaan.

Voor niet-woonruimtes ontstaat nu de mogelijkheid van registratie en regulering van de leegstand. Kunnen gemeenten dit uitvoeren, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie? Wie zorgt voor een up to date bestand en welke waarborgen gelden daarbij? Wie werft de alternatieve gebruikers,

een makelaar? Zo nee, hoe gaat dit dan in zijn werk? Uiteindelijk kan de overheid de beschikkingsmacht over een eigendom beperken en een alternatief gebruik bewerkstelligen. Welke criteria gelden hierbij voor huurtermijn, voor redelijke huurprijs, voor nodige investeringen en de mate van huurbescherming. Gaat het hierbij alleen om de woonfunctie of kan het ook om andere gebruiksvormen gaan? Zo ja, welke? Kunnen de initiatiefnemers duidelijk aangeven welke consequenties er zijn voor eigenaren van onroerend goed?

Naar ons oordeel kunnen gemeenten goed gebruik maken van het aangeboden instrumentarium. Controle op leegstand kan plaatsvinden door regelmatig informatie op te vragen over mutaties bij de Kamer van Koophandel of de Belastingdienst. Ook kunnen burgers leegstand melden. Wat betreft alternatieve huurders zal het vaak bij de gemeente bekend zijn als bijvoorbeeld de vrijwilligerscentrale of de lokale drumband een nieuwe ruimte zoekt. Maar uiteraard kunnen makelaars hierbij ook een rol spelen. De beperking van de beschikkingsmacht van een eigenaar over zijn eigendom door de aangedragen instrumenten, achten wij zeer beperkt. Immers in alle stadia van het proces staat het hem vrij zelf een huurder te zoeken en daar een contract mee aan te gaan. De gemeente kan voor de eigenaar juist behulpzaam zijn door alternatieve huurders aan te dragen. Indien het geen verhuur als woonruimte betreft, hetgeen meestal het geval is, zijn partijen vrij in de bepaling van huurprijs, opzegtermijnen en dergelijke. Indien het gaat om verhuur aan een sociale, sportieve of culturele instelling, ligt het in de rede dat niet een commerciële huur wordt gevraagd.

In hoeverre zijn de in de bovenstaande paragraaf bedoelde regels gelijk aan die welke gelden voor woningen op grond van de Huisvestingswet, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie verder? Zo nee, welke verschillen zijn er? Hoe staat het met de zogenoemde huurbescherming? Is een drastische beperking van de huurbescherming niet het meest effectief als het gaat om het voorkomen van kraken?

De voorgestelde instrumenten zijn deels gelijk (register) en deels verschillend (een gesprek en een voordracht van de gemeente in plaats van vorderen). Van huurbescherming is alleen sprake als het gaat om verhuur als woonruimte, waarbij deze, in geval de verhuur op grond van de Leegstandwet plaatsvindt, is beperkt tot drie maanden opzegtermijn. Bij verhuur voor andere doelen (atelier, alternatief kantoor en dergelijke) geldt geen huurbescherming maar het algemene overeenkomsten recht en kunnen partijen overeenkomen wat ze willen zo lang dit binnen dit recht valt. Voor investeringen ligt het in de rede dat het gebouw bruikbaar is voor de bestemming die er op rust. Eventuele investeringen die daartoe strekken zijn voor rekening van de eigenaar. Mochten partijen overeenkomen dat een andere bestemming in de rede ligt, dan kunnen andere financieringsconstructies en -bronnen een rol spelen.

Het wetsvoorstel presenteert als positieve tegenhanger van het kraakverbod de aangescherpte verplichtingen voor eigenaren van leegstaande panden (hoofdstukken II t/m IV), aldus de leden van de **PvdA**-fractie. Hoe waarden de initiatiefnemers de bezwaren vanuit het veld dat de op dit punt voorgestelde wijzigingen tamelijk «zacht» zijn – dat wil zeggen voor verschillende uitleg vatbaar – terwijl zowel de invulling als een effectieve handhaving geheel en al is gelegd op het bordje van lokale bestuurders aan wie geen extra middelen ter beschikking zijn gesteld om deze nieuwe taak vorm te geven? Ontstaat zo niet het risico dat deze tegenhanger in de praktijk een lege huls zal blijken te zijn?

In onze zoektocht naar geschikt instrumentarium om het toenemende verschijnsel van leegstand te bestrijden, hebben wij ons breed georiënteerd. Wij hebben de door G4 en VNG naar voren gebrachte instrumenten zorgvuldig bekeken en deels overgenomen. Zo hebben wij de voordracht opgenomen in plaats van een vordering, omdat gemeenten aangaven dat een vordering het probleem te veel naar de gemeente toe haalt. Ook hebben wij het verzoek om een dwangsom gehonoreerd, om de gemeente ook financiële instrumenten te geven om de medewerking van de vastgoedeigenaar af te dwingen.

Wij hebben kennis genomen van de evaluatie van diverse instrumenten zoals die is weer gegeven in het al eerder genoemde onderzoek van Regioplan. Uiteindelijk zijn wij gekomen tot hetgeen in het wetsvoorstel is opgenomen: een facultatieve leegstandverordening, waarin een meldingsplicht, een leegstandgesprek en als ultimatum remedium een voordracht door de gemeente een plaats kunnen krijgen. Zowel op de meldingsplicht als op de medewerking aan de voordracht is een last onder dwangsom mogelijk. Het gebruik van deze en al bestaande instrumenten door de gemeente is afhankelijk van de omstandigheid of de gemeente van nut en noodzaak is overtuigd. Een leegstandbeleid gaat naar ons idee ook verder: het begint met een bezinning op het gronduitgifte beleid. Een goed gebruik van de aangeboden leegstand instrumenten leidt ertoe dat er geen sprake is van een lege huls.

Daar komt nog bij, zo vervolgen de leden van de **PvdA**-fractie dat het onderdeel dat ziet op de gemeentelijke verordening (hoofdstuk II, III en IV van dit wetsvoorstel) geheel en al is geformuleerd als kan-bepaling, derhalve als een bevoegdheid voor de gemeenten. Wil dit zeggen dat B en W ook van het opstellen van een verordening mogen afzien, of zich mogen beperken tot een verordening zonder doorzettingsmacht en dus voor B en W zonder bijbehorende uitvoeringskosten? Zo ja, hoe verhoudt – zo dit scenario zich zou voltrekken – dit zich tot de met het wetsvoorstel beoogde redelijke balans en dus proportionaliteit?

Wij verwijzen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie aan het begin van deze pagina. De gewenste balans tussen het verbieden van kraken en het bestrijden van leegstand moet op lokaal niveau gevonden worden.

Zijn de besluiten uit de in dit onderdeel genoemde verordeningen voor bezwaar en beroep vatbaar, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie? Zal, indien dit het geval is, het wetsvoorstel dan niet, naast bestuurlijke ook veel juridische drukte opleveren? Is er een berekening gemaakt van de hiermee samenhangende – de bovengenoemde en eventuele andere – met de uitvoering gemoeide kosten? Zo ja, hoe hoog worden deze geraamd?

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht zijn de besluiten gebaseerd op de leegstandverordening vatbaar voor beroep en bezwaar. De Raad voor de Rechtspraak merkt in zijn advies (23 oktober 2008) hierover op dat gelet op de cijfermatige omvang van het geschetste probleem het wetsvoorstel er toe zal leiden dat de bestuurssectoren van de rechtbanken extra zaken kunnen verwachten. De Raad komt echter niet tot een concretisering van de extra werklust. Wel verwacht de Raad een sterke afname van het aantal civielrechtelijke zaken.

De gemeenten worden er in de wet verantwoordelijk voor gesteld om de leegstand te controleren en een leegstandsverordening in te stellen, zo constateren de leden van de **SP**-fractie. Er moet dus aan de taken van de gemeentes een nieuw systeem toegevoegd worden waarbij de leegstand wordt bijgehouden, boetes aan huiseigenaren worden opgelegd. De VNG

stelt dat dit gaat leiden tot extra bestuurlijke drukte en nog meer regelgeving. Is er zonder meer financiering, en zonder verplichting enige zicht op dat de gemeenten de leegstand beter gaan aanpakken dan voorheen?

Wij zijn van mening dat leegstand van niet-woonruimte nu reeds een ernstig en omvangrijk probleem is, dat in de komende jaren in omvang alleen nog maar zal toenemen. Dat zal ertoe leiden dat meer en meer gemeenten zullen inzien dat actie is geboden. Uiteraard zijn er ook opbrengsten van een adequaat leegstandbeleid: u kunt hierbij denken aan een betere leefbaarheid van buurten en wijken, minder overlast gevende situaties en een betere benutting van vastgoed op lokaal niveau. Nogmaals wijzen wij er op dat met name de grotere gemeenten naar ons oordeel wel haast moeten kiezen voor het opstellen van een leegstandbeleid.

Het wetsvoorstel is vrijblijvend als het gaat om de aanpak van leegstand door de gemeenten, zo menen de leden van de **SP**-fractie. Waarom zijn de verplichtingen niet helder vastgelegd? Aangezien de verplichtingen facultatief zijn, en de gemeenten al hebben aangegeven niet op meer regelgeving en taakuitbreidingen te zitten wachten, is er enig zicht op dat deze wet iets bij zou dragen aan het bestrijden van leegstand?

Kortheidshalve verwijzen wij naar de hierboven gegeven antwoorden op vergelijkbare vragen van de CDA-fractie en de PvdA-fractie.

Waarop baseren de initiatiefnemers de bevoegdheid van gemeenten om eigenaren van een bedrijfsruimte te verplichten een contract aan te gaan, zo vervolgen de leden van de **SP**-fractie? Er is immers geen gebrek aan bedrijfsruimte, maar juist een overschot. Bedrijfsruimten zullen in het algemeen niet geschikt zijn voor bewoning. Is deze bepaling te rijmen met art. 1 van het eerste protocol bij het EVRM?

Vooropgesteld moet worden dat het hier een geval betreft van regulering van eigendom en niet van ontneming. Een dergelijke regulering is in beginsel geoorloofd, mits zij een redelijk maatschappelijk doel dient en proportioneel is ten opzichte van dat doel. Er is geen reden om te twijfelen aan de redelijkheid van het doel van de regeling: het terugdringen van leegstand. De verdragsstaten hebben op dit soort punten een ruime marge van beoordelingsvrijheid. Ook kan niet betwijfeld worden dat de regeling proportioneel is, nu de toepassing ervan met waarborgen is omkleed. Men kan tegen de besluiten van B en W opkomen bij de bestuursrechter. De eigenaar blijft vrij om van de gebruiker een tegenprestatie te bedingen, die hem in staat stelt het gebouw op een passende wijze te exploiteren.

Het voorgestelde instrumentarium om de leegstand te bestrijden is facultatief, zo constateren de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP**. Met andere woorden, de gemeenten – die dit instrumentarium in handen krijgen – zijn niet verplicht dit uit te voeren. Het wordt de mogelijkheid – en nadrukkelijk niet de verplichting – geboden de leegstand aan te pakken. Op p. 27 van de memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State staat vermeld dat «gemeenten vooral moeten willen». De reacties van de VNG en van de G4 op het onderhavige wetsvoorstel stemmen niet hoopvol dat de gemeenten deze taak daadwerkelijk op zich zullen gaan nemen. Dat zou kunnen betekenen dat dit onderdeel van het wetsvoorstel slechts symboolwetgeving is, met onder meer als gevolg dat de integrale aanpak – belangrijke pijler van het wetsvoorstel – zal mislukken. Hoe kijken de initiatiefnemers hier tegen aan? Wij zouden bij de beantwoording graag betrokken hebben het gegeven dat er volgens de initiatiefnemers, gelet op het feit dat er sprake

is van een beleidskeuze van de gemeenten in plaats van een verplichting, geen aanleiding is de gemeenten via de Financiële Verhoudingen Wet een extra uitkering ter beschikking te stellen voor de gemiddelde eenmalige lasten die op circa € 31 400 per gemeente worden geschat. Is het gegeven dat de gemeenten gemiddeld eenmalige kosten ad € 31 400 en jaarlijkse kosten ad € 45 240 hebben, waarin zij vanuit het rijk geen tegemoetkoming ontvangen, niet een contra-indicatie voor de verwachting dat de gemeenten het geboden instrumentarium ter hand zullen nemen?

Wij stellen ons op het standpunt dat het aan de gemeenten is om een leegstandbeleid te ontwikkelen. Wij menen dat, met name de grotere gemeenten, daar niet aan zullen ontkomen. Niet door dit wetsvoorstel maar door de ontwikkeling met name op de kantorenmarkt. De leegstand, eind 2007 rond de 4,5 miljoen en eind 2009 rond de 6,2 miljoen vierkante meter, neemt nog steeds toe. Door de kredietcrisis en door de neiging van gemeenten om, om financiële redenen, nieuwe terreinen uit te geven zal de leegstand van niet-woonruimte in het algemeen en kantoorruimte in het bijzonder de komende jaren alleen maar toenemen. Het is dan vervolgens ook aan de gemeenten om de instrumenten te kiezen om dit leegstandbeleid handen en voeten te geven. De door ons aangedragen instrumenten zullen daarbij naar ons oordeel een nuttige rol vervullen. Het te ontwikkelen leegstandbeleid zal hoe dan ook een bezinning moeten bevatten op het gronduitgiftebeleid. De door ons voorgestelde instrumenten hebben een kosten component. Echter zoals hierboven aangegeven, in termen van leefbaarheid en een betere benutting van het vastgoed, leveren de instrumenten ook «winst» op. Wat betreft de in de vraag genoemde bedragen: het betreft hier gemiddelden. Voor kleine gemeenten zullen de bedragen aanzienlijk lager uitvallen.

In artikel 2 van het wetsvoorstel wordt bepaald dat de gemeente een leegstandverordening kan vaststellen. Waarom hebben de initiatiefnemers gekozen voor een «kan»-bepaling, zo vragen de leden van de fractie van **GroenLinks**.

Kortheidshalve verwijzen wij naar de hierboven op vergelijkbare vragen gegeven antwoorden.

Kunnen de initiatiefnemers toelichten waarom de bepalingen over de leegstandverordening in het wetsvoorstel alleen voor «gebouwen niet zijnde woonruimte» gelden, zo vervolgen de leden van de fractie van **GroenLinks**? Kunnen de initiatiefnemers voorts toelichten waarom dit onderscheid niet ook is gemaakt voor de strafbaarstelling van kraken?

De achtergrond hiervan is, dat er al instrumenten zijn om de leegstand in woonruimten te bestrijden. Slechts de aanvulling van instrumenten voor niet-woonruimten was aangewezen. Dat staat uiteraard geheel los van de algehele strafbaarstelling van kraken.

Daarnaast hebben gemeenten volgens de initiatiefnemers weinig inzicht in het aantal panden dat leeg staat. Er is weliswaar een meldingsplicht opgesteld voor de eigenaar van het ongebruikte gebouw, maar welke regelgeving garandeert dat er voldoende toezicht is om eigenaren aan die meldingsplicht te houden? De leden van de **D66**-fractie vragen zich af of het wetsvoorstel niet juist tot meer leegstand leidt als de strafbaarheid van kraken wordt uitgebreid zonder dat de leegstand effectiever wordt aangepakt.

Het is aan gemeenten om te bepalen welk toezicht zij wil instellen op de eventuele leegstandverordening. Wij mogen van gemeenten verwachten dat zij zicht hebben op de leegstand in hun stad. Voorts zijn er gemeenten

die in het kader van fraudebestrijding al een paar jaar bezig zijn de leegstand van woningen in hun gemeente te onderzoeken. Daarnaast kunnen burgers aangeven dat een pand leegstaat, waarna de gemeente kan nagaan of er melding heeft plaatsgevonden. Wellicht ten overvloede wijzen wij er op dat ook zonder een leegstandbeleid van de gemeente eigenaren van vastgoed belang hebben bij gebruik van hun panden: inbraak, verval en vandalisme worden voorkomen, waardoor de verhuurbaarheid van het pand op peil blijft. Wij delen de vrees van de D66-fractie dat de leegstand juist toe zou nemen door invoering van dit wetsvoorstel dan ook niet.

Volgens de initiatiefnemers is twaalf maanden voor een eigenaar niet altijd voldoende om een nieuwe gebruiker in een gebouw te krijgen. De leden van de fractie van **D66** vragen zich af of hier sprake is van uitzondering of regel en op welke gegevens de initiatiefnemers zich in dit geval baseren. En zijn er voor die panden ook geen tijdelijke oplossingen te bedenken? Deze leden merken in dit kader op dat er flexibele bevolkingsgroepen zijn (zoals studenten) die een woonruimte van twaalf maanden waarschijnlijk een uitkomst vinden.

Wij baseren ons in dit geval op de doorlooptijden van procedures zoals het wijzigen van een bestemmingsplan of het aanvragen van een bouwvergunning, alsmede uitspraken van vastgoedeigenaren, gedaan op door ons georganiseerde ronde tafelbijeenkomsten. In hoofdlijnen komt het erop neer, dat enkele maanden nodig zijn om besluitvorming over de toekomst van het pand te organiseren. Daarna dient mogelijk verbouwing en/of wijziging van de bestemming gerealiseerd te worden. Hierna is het in de markt zetten van het pand aan de orde, waarna de nieuwe huurder vaak nog enige maanden nodig heeft om zich op een verhuizing voor te bereiden. Gedurende een deel van deze tijd wordt er in het pand gewerkt, maar soms ook niet. Uiteraard kan de bezetting van het pand in de periode van gereed komen tot verhuur geregeld worden door middel van anti-kraak, waar flexibele bevolkingsgroepen zoals studenten, gebruik van kunnen maken. Juist in zo'n situatie vinden wij dat een aangewezen middel.

De leden van de **D66**-fractie constateren dat de gemeenten met een nog grotere bureaucratistische last zullen worden opgezadeld als het wetsvoorstel wordt aangenomen: niet alleen leegstaande woonhuizen maar ook leegstaande kantoren moeten door de gemeente worden aangepakt. Afgezien van het principiële vraagstuk op dit punt of je gemeenten de taak van deze regulering van vastgoed wilt toebedelen, vragen de leden zich af of het realistisch is om aan te nemen dat gemeenten aan de zware eis van wetshandhaving zullen kunnen en willen voldoen. Zeker ook aangezien het voor hen een facultatieve optie is. In de memorie van toelichting is door de initiatiefnemers van het wetsvoorstel zelf aangegeven, dat het eerder in het belang is van de gemeenten om nieuwe kantoorgebouwen te zien verrijzen, dan om oude gebouwen te handhaven. Waarom hebben de initiatiefnemers er niet voor gekozen om, in het licht van al deze onzekerheden, eerst de aangepaste regelgeving wat betreft de aanpak van leegstand door gemeenten in te laten gaan, alvorens het kraken in zijn geheel strafbaar te stellen? Zou dat het misschien het risico dat door het onderhavige wetsvoorstel het probleem van de leegstand alleen maar groter wordt, wegnemen? Zal kraken door gebrek aan handhaving niet alleen maar in het illegale circuit gedrukt worden, met als gevolg grotere problemen voor de controle ervan? Hoe kunnen de initiatiefnemers op deze punten enige garantie bieden?

Kortheidshalve verwijzen wij, wat de «kan» bepaling betreft, naar onze antwoorden op vergelijkbare vragen van de CDA-fractie, de PvdA-fractie

en de SP-fractie. Als gevolg van de kredietcrisis en de werking van de kantorenmarkt, is het naar onze opvatting gerechtvaardigd te veronderstellen dat de leegstand verder zal toenemen. Dat maakt het noodzakelijk voor gemeenten om een leegstandbeleid te voeren.

De twee fasen benadering die de D66-fractie hier voorstelt, eerst leegstandmaatregelen dan kraken verbieden, achtten wij niet aan de orde. Eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag hebben wij onze principiële redenen uiteengezet om het kraken algeheel strafrechtelijk te verbieden. Daaraan koppelen wij het leegstandinstrumentarium en de oproep aan gemeenten een leegstandbeleid te ontwikkelen. Hoewel er onzekerheden zijn wat betreft de uiteindelijke effecten van het wetsvoorstel, hebben wij er vertrouwen in dat de wet zowel wat betreft het terugdringen van kraken als wat betreft het bestrijden van leegstand een gunstig effect zal hebben.

Uitvoeringsaspecten

Deze leden hebben kennis genomen van de suggestie van de Minister van Wonen, Wijken en Integratie om met name de situatie aangaande handhaving van de nieuwe regeling rond kraakverboden in België nader te bezien op haar effectiviteit¹. Zijn de initiatiefnemers gevoelig voor dit voorstel van de regering, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie.

De door de leden van de CDA-fractie bedoelde toezegging van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft betrekking op een nieuwe regeling met betrekking tot een leegstandheffing in België. Wij hebben kennis genomen van de door de Minister verschaft nadere informatie². Wij blijven geen voorstander van een leegstandheffing of leegstandbelasting. Onze belangrijkste bezwaren zijn dat het de leegstand niet oplost en gezien kan worden als een straf op leegstand, daar waar die niet altijd verwijtbaar is. Wij zien daarom meer in instrumenten die ertoe leiden dat de leegstand gezamenlijk aangepakt wordt. Wij hebben kennis genomen van het feit dat de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie in zijn brief evenmin aanleiding ziet het kabinetsstandpunt met betrekking tot een leegstandheffing, het kabinet heeft zich tegen een dergelijke heffing verklaard, te herzien.

Kunnen gemeenten, politie, OM en andere betrokken instellingen deze wet goed uitvoeren, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie.

Wat betreft de uitvoering van het kraakverbod, wijzen wij erop dat het voorliggende wetsvoorstel belangrijke voordelen biedt ten opzichte van de vigerende wetgeving. Zo wordt de bewijsvoering eenvoudiger en wordt aanhouding buiten heterdaad mogelijk. Tot slot wordt met dit wetsvoorstel een wettelijke basis gelegd voor ontruiming op strafrechtelijke gronden. De Raad voor de Rechtspraak had geen inhoudelijk commentaar op dit deel van het wetsvoorstel. Resumerend achten wij het voorliggende wetsvoorstel wat kraken betreft beter uitvoerbaar dan de huidige wetgeving.

Wat betreft de leegstand staat voorop dat gemeenten een leegstandbeleid dienen te formuleren. Bij een juist gebruik van de voorgestelde instrumenten, zien wij geen problemen wat betreft de uitvoering.

Ook bij de leden van de **PvdA**-fractie leven vragen over de uitvoerbaarheid. Hoe waarderen de initiatiefnemers de in dit verband ronduit negatieve reacties van de bestuurders van de grotere gemeenten, waar de problematiek van kraken en leegstand zich in de allereerste plaats manifesteert? Achten zij deze niet relevant en, zo nee, waarom niet?

¹ Handelingen TK 2009–2010, 14 oktober 2009, p. 14–1074.

² Kamerstukken II, 2009–2010, 31 560, nr. 28.

Uiteraard achten wij de kritiek van de bestuurders van grote gemeenten relevant. Wat het kraken betreft verwijzen wij naar het bij de vorige vraag gegeven antwoord, waar wij enkele belangrijke voordelen van het wetsvoorstel hebben aangegeven. Verder wijzen wij erop dat het verschil van mening met bijvoorbeeld de G4 daar in zit dat wij kraken niet zien als een welkome «stok achter de deur» tegen leegstand. Kraken is naar onze opvatting een aantasting van het eigendom en een vorm van eigenrichting die niet in onze maatschappij past. Wij zijn van mening dat ons wetsvoorstel een bijdrage kan leveren aan de focus op de harde kern van krakers, een benadering die ook de G4 voorstaat. De algehele strafbaarstelling van kraken zal een belangrijk deel van de huidige krakers afschrikken, waardoor het OM en politie makkelijker wordt om de harde kern aan te pakken. De eerder genoemde verbeteringen ten opzichte van de huidige wetgeving op het terrein van kraken kunnen daarbij behulpzaam zijn.

Wat betreft leegstand merken wij nogmaals op delen van de voorstellen van de G4 over genomen te hebben: voordracht in plaats van vorderen en op twee plaatsen de mogelijkheid van een dwangsom. Verder stellen wij vast dat bij geen van de G31 er sprake is van een in de gemeenteraad vastgelegd beleid met betrekking tot leegstand. Wij menen dat grote gemeenten er goed aan doen wel een dergelijk beleid te gaan formuleren. De door de VNG en G4 bepleitte leegstandheffing brengt meer administratieve lasten en uitvoeringskosten met zich mee, zo leert de ervaring daarmee in België.

Hoeveel dakloosheid is te verwachten bij de uitvoering van de wet, zo vragen de leden van de **SP**-fractie.

Naar ons oordeel zal de dakloosheid door de invoering van dit wetsvoorstel niet toenemen. Immers de gekraakte panden die ontruimd worden, dienen wat ons betreft niet leeg te blijven staan. Krakers dienen zich net als andere burgers te begeven op de reguliere woningmarkt.

Bij aannemen en uitvoeren van de wet worden niet alleen de krakers dakloos, maar waarschijnlijk ook een groot deel van de veel grotere groep aan anti-krakers, aangezien door het kraakverbod eigenaren minder hun toevlucht zullen nemen tot anti-kraak overeenkomsten, zo menen de leden van de **SP**-fractie. Wat wordt daarvoor geregeld? Of is de prognose dat de anti-kraak juist door de extra woningzoekenden die op de reguliere woningmarkt niet terecht kunnen juist zal stijgen – en betekent dat niet dat meer mensen in een tamelijk rechteloze situatie terecht komen? Is anti-kraak, in plaats van de bestrijding van leegstand, wel wenselijk, gezien de zwakke rechtspositie van de anti-krakers?

Het is in onze visie niet zo dat de groep van anti-krakers door de aanname van deze wet veel kleiner zal worden. Er zijn immers meer redenen dan alleen het voorkomen van kraken voor het inzetten van leegstandbeheer. Te denken valt aan voorkomen van inbraak, verpaupering en verval waardoor de verhuurbaarheid op peil blijft. Doorgaans zijn de kosten voor de eigenaar gering.

Wel vragen de leden van de **SP**-fractie terecht aandacht voor de rechtspositie van de anti-krakers. Deze is zwak. Het verheugde ons dan ook dat tijdens de behandeling van ons wetsvoorstel in de Tweede Kamer een motie van de leden Anker en Van Heugten is aangenomen, die de regering verzoekt de totstandkoming van een keurmerk of certificering in deze branche te bevorderen.

Welke rekening wordt gehouden met de huidige bewoners van kraakpanden, zo vragen de leden van de **SP**-fractie verder: wat wordt er gedaan

aan een toenemende vraag om studentenhuysvesting, en betaalbare ruimte voor startende ondernemers en kunstenaars?

Het spreekt voor zich dat wij een tekortschietend aanbod van studentenwoningen niet met het voorliggend wetsvoorstel oplossen. Voor startende ondernemers en kunstenaars biedt ons wetsvoorstel echter zeker kansen! Het is met name aan eigenaars samen met de gemeenten om deze kansen te benutten.

In andere Europese steden waar een kraakverbod geldt, zoals Barcelona, Parijs, Berlijn zijn nog steeds kraakbewegingen actief, zo constateren de leden van de **SP**-fractie. Waar het kraken illegaal wordt, dreigen die bewegingen juist te verharderen. Is er rekening gehouden met dit neveneffect?

Een stringent handhavingsbeleid zal tot een aanmerkelijke reductie van het aantal gekraakte panden leiden. Daarbij zal er naar verwachting altijd een harde kern van krakers overblijven. Of de harde kern zich bij een geheel kraakverbod meer schuldig zal maken aan geweld staat niet vast. Een eventuele verharding is echter geen noodzaak, maar een keuze, waarvoor de overheid niet kan zwichten. Ons wetsvoorstel biedt betere mogelijkheden om tegen de harde kern van krakers op te treden, ook als deze zich zou verharderen.

Veel krakers zijn volgens de leden van de **D66**-fractie aan hun huidige woonplek gebonden vanwege activiteiten als werken of studeren. Met de ingang van de kraakwet zullen zij op straat komen te staan, terwijl er een groot gebrek aan starterswoningen en studentenhuysvesting is, met name in de steden waar veel krakers zitten. Nergens in het wetsvoorstel is opgenomen hoe de initiatiefnemers dit probleem willen oplossen. De leden van de fractie van D66 vragen zich daarom af met er met deze mensen gaat gebeuren?

Voor zover er geen alternatieve woonruimte in de stad zelf aanwezig is, zullen krakers elders woonruimte moeten betrekken en gaan forenzen zoals thans hun leeftijdsgenoten doen. Ons wetsvoorstel bevat aanvullende instrumenten voor de gemeente om leegstand van panden terug te dringen.

4. Juridische aspecten

Strafbaarstelling en andere strafrechtelijke aspecten

De leden van de fracties van **CDA, VVD, ChristenUnie, SGP** en **GroenLinks** vragen waarom de op kraken te stellen strafmaxima bij vierde nota van wijziging zijn verhoogd. De leden van de VVD-fractie vragen in dit verband om een overzicht van de strafmaxima van andere delicten zoals diefstal. De leden van de fracties van PvdA, SP en GroenLinks vragen waarom ook de op huysvredebreuk gestelde strafmaxima bij vierde nota van wijziging zijn verhoogd. De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom die nota van wijziging – wat de strafmaxima van huysvredebreuk betreft – niet aan de Raad van State is voorgelegd. Graag beantwoorden wij deze vragen van de verschillende fracties in hun onderlinge samenhang als volgt.

Kern van het in de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel gevoerde debat vormde de waardering van de ernst van het – tijdelijk – beperken van het eigendomsrecht door het onttrekken van een niet in gebruik zijnd pand aan de beschikkingsmacht van de eigenaar. De onderlinge verhouding van de wettelijke strafmaxima speelde daarbij uitdrukkelijk een rol. Wij waren en zijn van mening dat gevangenisstraf voor de duur van maximaal vier

maanden – en gevangenisstraf voor de duur van maximaal zes maanden in geval het feit door twee of meer verenigde personen is begaan – in veel gevallen toereikend is. Er kunnen zich echter gevallen voordoen waarin de rechter over hogere strafmaxima moet kunnen beschikken. Een voorbeeld is het geval waarin kraken leidt tot een niet te verhalen omvangrijke waardevermindering van het pand. Het veroorzaken van deze waardevermindering valt in het algemeen niet in een (bestaande) zwaardere strafbepaling. En als de waardevermindering het gevolg is van gedragingen die als vernieling (waarop in artikel 350 Sr gevangenisstraf voor de duur van maximaal twee jaar is gesteld) kwalificeren, is vervolging daarvoor veelal niet mogelijk, omdat in voorkomende gevallen niet zal kunnen worden bewezen wie deze heeft aangericht.

De op kraken gestelde strafmaxima staan voorts in een evenwichtige verhouding tot het strafmaximum van bijvoorbeeld het misdrijf diefstal (vier jaar, zie artikel 310 Sr). Bij diefstal kan het ook gaan om goederen van geringe waarde – denk aan diefstal uit een winkel. En onder omstandigheden kan ook tijdelijke onttrekking van een goed aan de beschikkingsmacht van de rechthebbende diefstal opleveren, als de dader maar het oogmerk heeft het goed zich wederrechtelijk toe te eigenen. Ook afgezet tegen het strafmaximum van diefstal is een verhoging van de strafmaxima van kraken – tot een jaar gevangenisstraf, of gevangenisstraf voor de duur van een jaar en vier maanden als het feit door twee of meer verenigde personen is begaan – alleszins te rechtvaardigen.

De reden om ook de strafmaxima van huisvredebreuk te verhogen is dat voor het onderscheid tussen huisvredebreuk en kraken in voorkomende gevallen bepalend is of het pand al dan niet bij de rechthebbende in gebruik is. Daar kunnen zich grensgevallen voordoen, bijvoorbeeld als een woning tijdelijk leegstaat en het voornemen bestaat deze door verbouwing voor gebruik geschikt te maken. In geval de rechter oordeelt dat deze woning bij de rechthebbende in gebruik is, moeten even hoge strafmaxima beschikbaar zijn als het geval zou zijn indien zou worden geoordeeld dat deze niet bij de rechthebbende in gebruik is en dus de in dit wetsvoorstel voorgestelde strafbepaling van toepassing is.

Voorlegging van de vierde nota van wijziging – wat de strafmaxima van huisvredebreuk betreft – aan de Raad van State achten wij niet noodzakelijk. Huisvredebreuk is weliswaar een ander delict dan kraken, maar kan in grensgevallen ook worden ingezet tegen krakers. In zoverre bestaat er dus een inhoudelijk verband tussen beide delicten. Bovendien is van een ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel geen sprake. Dat is in zoverre van betekenis dat bij door de regering ingediende wetsvoorstellen geldt dat een nota van wijziging alleen aan de Raad van State behoeft te worden voorgelegd als deze het wetsvoorstel ingrijpend wijzigt (Aanwijzingen voor de regelgeving nummer 277).

Aangaande de strafbaarstelling stellen de initiatiefnemers dat strafbaarstelling een effectief middel zal blijken te zijn tegen kraken. Waarop baseren de initiatiefnemers deze opvatting, zo is de vraag van de leden van de **CDA**-fractie. Zijn de initiatiefnemers het met deze leden eens dat het strafrecht als ultimum remedium moet worden beschouwd? Op welke gronden zijn de initiatiefnemers van mening dat strafrechtelijk optreden direct zal leiden tot de oplossing van het kraakprobleem, mede gelet op het feit dat het tweede onderdeel van hun voorstel facultatief is opgenomen in het wetsvoorstel? De leden van de CDA-fractie wijzen er in dit verband op dat gemeenten al vele jaren civielrechtelijk en met succes zijn opgetreden tegen krakers en dat dit ook snel kan geschieden, bijvoorbeeld via een kort geding procedure die binnen een dag voltooid kan worden. De kosten kunnen in deze procedure op de krakers verhaald worden. De enige voorwaarde is dat de eigenaar een spoedeisend belang moet hebben.

Wij onderschrijven dat het strafrecht in algemene zin als ultimum remedium moet worden beschouwd. Indien de wetgever inbreuken op het eigendomsrecht strafbaar stelt, dienen deze normen ook te worden gehandhaafd. Het is aan het Openbaar Ministerie om met in achtneming van het opportuniteitsbeginsel inhoud te geven aan de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde.

Het civielrecht kan onder omstandigheden een effectief instrument zijn om een gekraakt pand ontruimd te krijgen. Een principiële keuze voor een exclusieve bescherming van het eigendomsrecht door het civielrecht brengt met zich dat het aan de eigenaar is om te trachten via de rechter het volledig eigendomsrecht terug te krijgen. Wij hebben evenwel aangegeven dat het lang niet alle eigenaren lukt om de kosten van de procedure volledig verhaald te krijgen. Ook schadeverhaal is in de praktijk meestal niet mogelijk. Voorts hebben wij er op gewezen dat een gekraakt pand een eigenaar kan hinderen in het realiseren van een nieuw plan voor bestemming, waardoor deze niet aan het spoedeisend belang toekomt. Van een in de duur begrensde rechtsbescherming gaat ook het verkeerde signaal uit dat men na verloop van tijd lege panden voor gebruik mag toe-eigenen. Terecht ontbreekt bij aanverwante strafbepalingen die eigendom beogen te beschermen een dergelijke begrenzing in de duur. Centraal in ons wetsvoorstel staat dan ook een algeheel strafrechtelijk verbod op kraken. De gang naar de civiele rechter blijft evenwel voor eigenaren open.

Het wetsvoorstel biedt politie en Justitie meer mogelijkheden om effectief op te treden tegen krakers. Door een duidelijke norm te stellen dat kraken niet is toegestaan zal in combinatie met een consequent handhavingsbeleid en onze voorstellen voor een integraal leegstandsbeleid, de kraakproblematiek fors kunnen worden teruggebracht. Of daarbij voldoende ernst wordt gemaakt van het gemeentelijk leegstandsbeleid is ter democratische controle aan de gemeenteraden.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen de initiatiefnemers nog eens in te gaan op de voorgestelde strafbaarstelling in dit wetsvoorstel. De gewijzigde memorie van toelichting (gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State) maakt hen op dat punt namelijk niet veel wijzer. Immers, de daarin genoemde redenen om tot strafbaarstelling te komen – «dat kraken niet kan en mag» – kwam hen als een cirkelredenering voor. Dus wat rechtvaardigt deze toevoeging aan het in ons land bestaande arsenaal aan strafbare gedragingen?

Het is niet ongebruikelijk om het binnendringen van een leegstaand pand te beschermen met een algemene bepaling in het Wetboek van Strafrecht als huisvredebreuk of lokaalvredebreuk, waarbij de wetgever de duur van de bescherming niet op voorhand begrensd. Dit is de praktijk in Duitsland, België en Frankrijk. Na het arrest van de Hoge Raad van 2 februari 1971, NJ 1971, 385, dat uitwees dat het wederrechtelijk in gebruik nemen van een leegstaande woning niet het misdrijf van huisvredebreuk opleverde en het arrest van 16 november 1971, NJ 1972, 61, het wederrechtelijk in gebruik nemen van een leegstaand pand evenmin als lokaalvredebreuk kon worden aangemerkt, was een zelfstandige strafbepaling voor het kraken van panden noodzakelijk. In Nederland is met artikel 429sexies gekozen voor een in de tijd begrensde bescherming. Ons wetsvoorstel heft die begrenzing op.

Is hier sprake van een dermate ernstige misstand dat het strafrecht als ultimum remedium niet gemist kan worden en zo ja hebben de initiatiefnemers hier een cijfermatige onderbouwing voor, zo vervolgen de leden van de **PvdA**-fractie? Hoe omvangrijk is het kraakprobleem in ons land? Hoeveel woningen worden er per jaar gekraakt en in hoeveel van die

gevallen is een ontruiming via de rechter of de politie noodzakelijk gebleken?

Wij achten een algemeen strafrechtelijk kraakverbod noodzakelijk gelet op de schade die eigenaren, omwonenden en derden ondervinden van kraken, waarbij hogere straffen passend zijn indien dit gepaard gaat met bedreiging of toepassing van middelen geschikt om vrees aan te jagen. Deze strafbepaling achten wij ook noodzakelijk nadat de door ons voorgestane reductie van het aantal kraakpanden zal zijn gerealiseerd. Ook dan dient om nieuwe kraken te ontmoedigen gemarkeerd te zijn dat de norm is dat panden niet mogen worden gekraakt.

Voor een indicatie van de omvang en ernst van dit maatschappelijk probleem verwijzen wij de leden van deze fractie naar het antwoord op een eerdere vraag van hen [vraag 1]. In de periode 2004–2008 bedraagt het aantal strafrechtelijke ontruiming op grond van artikel 429sexies 141. Daarnaast worden verdachten ook op grond van artikel 138 WvSr huisvredebreuk aangehouden, wat de ontruiming van een pand tot gevolg heeft. Deze aantallen zijn, evenals het aantal bestuursrechtelijk ontruiming niet bekend. Tot slot zijn er jaarlijks 300 tot 450 civiele ontruimingskort gedingen geweest.

Voorts hadden de leden van de **PvdA**-fractie vragen over de relatie van de vormgeving van het kraakverbod met de trias politica en met artikel 1 WvSr. Is de voorgestelde bundeling van bevoegdheden – waarbij de uitvoerende macht zonder rechterlijk vonnis oordeelt dat sprake is van een overtreding van artikel 138a WvSr en vervolgens op basis van dit oordeel kan acteren – niet in strijd met deze trias?

Ons uitgangspunt is dat de jarenlange praktijk waarin kraakpanden op strafvorderlijke titel werden ontruimd, voorzien van een adequate wettelijke grondslag, kan worden gecontinueerd. Dit uitgangspunt is uitgewerkt in het voorgestelde artikel 551a Sv waarin aan opsporingsambtenaren de bevoegdheid wordt verleend bij verdenking van kraken tot ontruiming over te gaan. Voor ontruiming van kraakpanden behoeven zij – op grond van de Algemene wet op het binnentreden – een machtiging van de (hulp-)officier van justitie. In de voorgestelde bepaling is, conform de tot nu toe geldende praktijk, niet voorzien in een vereiste van voorafgaand verlov van een rechter. Dat betekent niet dat de rechter geen rol toekomt. De strafrechter kan bij de berechting van de krakers beoordelen of de ontruiming rechtmatig was. Indien de strafrechter oordeelt dat de bevoegdheid onrechtmatig is uitgeoefend, kan hij daaraan rechtsgevolgen verbinden, zoals bijvoorbeeld strafvermindering. Daarnaast kunnen krakers zich tot de civiele rechter wenden, indien zij menen dat een strafvorderlijke ontruiming van hun pand onrechtmatig is. Bij aangekondigde ontruiming kan op initiatief van de krakers in kort geding voorafgaande toetsing door de rechter plaatsvinden. Uit de «trias politica» vloeit niet voort dat dwangmiddelen die een beperking opleveren van een grondrecht alleen met voorafgaand verlov van een rechter mogen worden ingezet. Zo kan een verdachte op grond van artikel 55, tweede lid, Sv door opsporingsambtenaren (met machtiging van de (hulp)officier van justitie) worden aangehouden in diens woning, waarbij zowel het huisrecht als het recht op vrijheid in het geding zijn. Ook daarvoor is geen voorafgaand verlov door een rechter vereist.

De leden van de fracties van **PvdA**, **SP** en **GroenLinks** vragen of het in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel, en het daaruit voortvloeiende verbod van terugwerkende kracht, dat het kraakverbod van toepassing zal zijn op bestaande situaties van kraak. De leden van de fracties van SP en GroenLinks vragen daarbij in te gaan op het advies van het College van procureurs-generaal waarin het standpunt wordt betrokken dat

krakers die een pand hebben gekraakt en na inwerkingtreding van de wet nog in het pand verblijven, niet strafbaar zijn. Graag beantwoorden wij deze vragen van de genoemde fracties in hun onderlinge verband als volgt.

Elk wederrechtelijk vertoeven in een pand waarvan het gebruik door de rechthebbende is beëindigd, is strafbaar vanaf de datum waarop dit wetsvoorstel, na tot wet te zijn verheven, in werking treedt. Ook in het geval waarin dat pand al vóór die datum was gekraakt. Krakers die voor de datum van inwerkingtreding een pand hebben gekraakt dat al langer dan een jaar leegstond, en die thans dus niet strafbaar zijn, worden strafbaar als zij vanaf de datum van inwerkingtreding wederrechtelijk in het pand vertoeven. Dit is niet in strijd met het legaliteitsbeginsel. Van strijd met het legaliteitsbeginsel zou sprake zijn als deze krakers door dit wetsvoorstel ook strafbaar zouden zijn als zij het pand voor de datum van inwerkingtreding al hadden verlaten. Dan zou sprake zijn van toepassing van een strafbepaling met terugwerkende kracht. In terugwerkende kracht voorziet het wetsvoorstel echter niet; artikel 1 Sr is automatisch van toepassing. In het algemeen geldt dat de wetgever het recht heeft om strafbepalingen in het leven te roepen waarin een bepaalde toestand wordt verboden. Die toestand is dan vanaf de datum van inwerkingtreding strafbaar. De leden van de fracties van SP en GroenLinks wilden weten of wij de conclusie uit het advies van het College van procureurs-generaal delen dat degene die vanaf de datum van inwerkingtreding in het pand blijft vertoeven pas strafbaar wordt als de rechthebbende van hem vordert dat hij zich verwijdert. Hier lijkt sprake van een misverstand. In het oorspronkelijke wetsvoorstel (Kamerstukken II 2007/2008, 31 560 nr. 2), waarover het College van procureurs-generaal advies heeft uitgebracht, was in de omschrijving van de voorgestelde strafbepaling het bestanddeel «zich niet op de vordering van of vanwege de rechthebbende aanstonds verwijdert» opgenomen. Dat bestanddeel is bij nader rapport uit de voorgestelde strafbepaling weggenomen. Elk wederrechtelijk vertoeven is daardoor vanaf de datum van inwerkingtreding strafbaar. Een vordering van of vanwege de rechthebbende is niet vereist.

De strafbaarstelling van huisvredebreuk vereist dat de indringer «zich niet op de vordering van of vanwege de rechthebbende aanstonds verwijdert» (artikel 138 lid 1 Sr). Kunnen de initiatiefnemers de leden van de fractie van **GroenLinks** uitleggen waarom dit niet is opgenomen in het voorgestelde artikel 138a?

Dit bestanddeel was aanvankelijk opgenomen in de strafbepaling zoals deze in het oorspronkelijke wetsvoorstel was voorgesteld. Bij nader rapport hebben wij dit bestanddeel geschrapt omdat navraag bij de uitvoeringspraktijk leerde dat dit bestanddeel bewijsproblemen oplevert. Door dit bestanddeel te schrappen kunnen krakers niet langer vorderen de vordering om zich te verwijderen niet te hebben ontvangen of gehoord.

De initiatiefnemers stellen herhaaldelijk dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt door middel van inverzekeringstelling en (eventueel) voorlopige hechtenis de identiteit van de verdachte kraker vast te stellen, zo vervolgen de leden van de fractie van **GroenLinks**. Kunnen de initiatiefnemers dit nader toelichten? Zijn de initiatiefnemers zich ervan bewust een verdachte niet kan worden gedwongen zijn identiteit prijs te geven en dat de strafvervolgning van een NN-verdachte (bijvoorbeeld) bij artikel 428sexies Sr niet ongebruikelijk is?

Hoewel vervolging van een NN-verdachte mogelijk is kan het achterhalen van de identiteit van de verdachte – uiteraard door onderzoeksmaatre-

gelen die de verdachte moet dulden, en niet door hem te dwingen zijn identiteit prijs te geven – van belang zijn voor het bewijs en voor het kunnen tenuitvoerleggen van een eventuele sanctie. In de evaluatie van de Wet op de identificatieplicht door onderzoeksbureau Significant¹ worden krakers genoemd als groep waarbij identiteitsvaststelling bijzonder lastig is. Dit gegeven is aanleiding om door de mogelijkheid van verzekeringstelling in een langere periode te voorzien waarin identiteitsvaststelling kan plaatsvinden dan door het ophouden voor onderzoek mogelijk is. Overigens is het verruimen van de mogelijkheden van identiteitsvaststelling niet de enige reden om verdenking van kraken als een geval van voorlopige hechtenis aan te merken; hierdoor kunnen verdachten van kraken ook buiten heterdaad worden aangehouden. De politie kan hierdoor effectiever tegen kraken optreden.

De leden van de fractie van **D66** vragen zich af of de voorgestelde wetgeving voor het strafbaar stellen van kraken niet te breed is geformuleerd. Met de ingang van Artikel 138 lid 1 van het wetboek van strafrecht zouden ook bezoekers van een kraakpand binnen de reikwijdte van de wet vallen. De D66-leden vragen zich af of het wenselijk is als ook «normale burgers» strafrechtelijk vervolgd kunnen worden wanneer ze zich door omstandigheden even in een kraakpand bevinden.

Graag stellen wij in antwoord op deze vragen voorop dat het niet voor de hand ligt op basis van de voorgestelde strafbepaling vervolging in te stellen tegen personen, niet zijnde de krakers, die zich door omstandigheden in het kraakpand bevinden. In de voorgestelde delictsomschrijving is het binnendringen of vertoeven in het pand alleen strafbaar als dit wederrechtelijk geschiedt. Personen die zich bijvoorbeeld met toestemming van de rechthebbende in het pand bevinden zijn niet strafbaar. Evenmin zijn personen strafbaar die zich er niet van bewust zijn dat zij zich zonder toestemming van de rechthebbende in het pand bevinden en die van hun verkeerde veronderstelling geen verwijt kan worden gemaakt.

Binnen hetzelfde kader zijn de **D66**-leden kritisch op de formulering van het nieuwe artikel 551a voor het wetboek van strafvordering waarin wordt gefaciliteerd dat een opsporingsambtenaar alle personen wie hij ervan verdenkt zich wederrechtelijk op een plaats te bevinden, van de plaats te verwijderen. De leden vragen zich of deze formulering zich niet leent voor misbruik door bijvoorbeeld verhuurders die in conflict zijn met een huurder. Alleen al bij een vermoeden kan immers een opsporingsambtenaar optreden, terwijl niet iedere huurder in staat is om onmiddellijk gewapend met contracten zijn rechten te beschermen. Is het niet de taak van de rechter-commissaris om een machtiging af te geven voordat tot ontruiming wordt overgegaan?

Opsporingsambtenaren behoeven als zij overwegen bij verdenking van kraken tot ontruimen over te gaan een machtiging van het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie zal nagaan of sprake is van een uit feiten of omstandigheden voortvloeiend redelijk vermoeden van schuld aan kraken. Ook zal het bezien of de ontruiming past binnen het beleid van het Openbaar Ministerie, en ook overigens voldoet aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat een bonafide huurder die niet onmiddellijk met contracten gewapend zijn rechten verdedigt, zou kunnen worden «overvallen» door een strafvorderlijke ontruiming lijkt theoretisch. Ons hebben uit de jarenlange strafvorderlijke ontruimingspraktijk geen signalen bereikt dat dit anders zou zijn. Het wetsvoorstel voorziet niet in een rol voor de rechter-commissaris. De verdachte kan zich wenden tot de kort gedingrechter indien hij meent dat een strafvorderlijke ontruiming onrechtmatig zou zijn.

¹ Kamerstukken II 2008–2009, nr. 31 700 VI, nr. 133.

De initiatiefnemers van het wetsvoorstel geven aan dat vanwege problemen met de bewijsvoering niet volstaan kan worden met de bestaande strafbaarstelling van kraken. Dat zou te maken hebben met het probleem dat de eigenaar en het Openbaar Ministerie (OM) moeite hebben om aan te tonen vanaf wanneer een pand leeg staat. De leden van de **D66**-fractie vragen zich af wat precies die problemen zijn, hoe groot die problemen zijn en of er alternatieven zijn onderzocht om die problemen op te lossen. Bovendien zal een eigenaar ook met de nieuwe regelgeving er baat bij kunnen hebben om zolang mogelijk te verzwijgen dat een pand leeg staat aangezien anders de kans bestaat dat de gemeente hem een gebruiker toewijst met alle verplichtingen van dien. De nieuwe regelgeving verhelpt niet dat het OM in het geval van een weigerachtige eigenaar alsnog met het probleem van de bewijslast zit opgezadeld.

Voorliggend wetsvoorstel adresseert naast het principiële vraagstuk van bescherming van het eigendomsrecht tevens een aantal praktische problemen waar het Openbaar Ministerie tegen aanloopt als het wil overgaan tot het vervolgen van krakers. Onduidelijkheid ten aanzien van de precieze duur van de leegstand omdat deze niet betrouwbaar gedocumenteerd is, maar ook verweren van krakers dat zij geen kennis hebben genomen van een eerste vordering van de eigenaar om het pand te verlaten, zijn daar twee voorbeelden van. In ons wetsvoorstel zijn dit niet langer potentiële discussiepunten. Alternatieven waarbij de beperking van de duur van de bescherming van het eigendomsrecht wordt gehandhaafd, zijn gelet op onze uitgangspunten niet aan de orde. Het feit dat krakers gegeven vorderingen bewust negeren, bijvoorbeeld door zich af te sluiten in het pand en ook hun identiteit bewust af te schermen, sluit alternatieven uit. Indien een eigenaar leegstand ontkent, ligt strafrechtelijk optreden op grond van kraakartikel niet in de rede.

Jurisprudentie en het wetsvoorstel

De leden van de **CDA**-fractie geven beschouwingen ten gronde over de uitspraak van de Hoge Raad van 9 oktober 2009 betreffende het op strafvorderlijke titel ontruimen van kraakpanden. Zij vragen in welke mate de voorgestelde strafvorderlijke ontruimingsbevoegdheid op die uitspraak inspeelt. Zij informeren of de voorgestelde bepaling, in het licht van het feit dat bij ontruiming veelal een inbreuk wordt gemaakt op het huisrecht van de krakers, een voldoende kenbare en voorzienbare in de wet omschreven bevoegdheid bevat. Graag beantwoorden wij deze vragen als volgt.

Wij kunnen bevestigen dat met de voorgestelde strafvorderlijke ontruimingsbevoegdheid is beoogd in te spelen op de door deze leden bedoelde rechtspraak. Ons uitgangspunt is dat de jarenlange praktijk waarin kraakpanden op strafvorderlijke titel werden ontruimd moet kunnen worden gecontinueerd. Dit wetsvoorstel voorziet in de noodzakelijke wettelijke grondslag.

Het voorstel van de initiatiefnemers gaat vrijwel niet in op de (al vele jaren bestaande) praktijk om civielrechtelijk over te gaan tot ontruiming van een gekraakt pand. Dat geldt een woning maar ook een kantoorpand. De bestaande wettelijke regeling is in dit geval vooral, art. 5:2 BW, op basis waarvan de eigenaar de ontruiming van zijn pand kan vorderen. De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af hoe de verhouding wordt tot civielrechtelijke ontruiming indien dit wetsvoorstel kracht van wet zou krijgen. Dit mede gelet op de mededeling van de Minister van Justitie in het debat met de Tweede Kamer over een mogelijke aanpassing van Boek 7, respec-

tievelijk Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek (Handelingen TK 14 oktober 2009, p. 14–1076). Zij verzoeken de initiatiefnemers hierop nader in te gaan.

Ons wetsvoorstel heft de bestaande beperking in de duur van de strafrechtelijke bescherming van het eigendomsrecht op. Het laat de bestaande wettelijke regeling art. 5:2 BW, op basis waarvan de eigenaar de ontruiming van zijn pand kan vorderen, in stand. De bestaande wettelijke mogelijkheden zoals die aanwezig zijn in het eerste jaar van een leegstaand pand, zullen voortaan ook daarna aanwezig zijn. Een eventuele aanpassing van Boek 7, respectievelijk Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek, dient gezien te worden in de context van de discussie in de Tweede Kamer naar aanleiding van het amendement van SP (TK 31 560 nr. 16) om te komen tot een betere rechtsbescherming van anti-kraak middels een anti-kraakovereenkomst. Het Burgerlijk Wetboek is de plaats voor eventuele regels over een gebruiksovereenkomst of een bruikleenovereenkomst. Dit amendement is ingetrokken.

De leden van de **SP**-fractie juichen het vonnis van de HR toe en hebben tevens bedenkingen bij de introductie van art. 551a Sv en wel om de volgende reden: Een kraker verwerft een grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermd huisrecht. Hij heeft recht op eerbiediging van dit recht, ongeacht hoe dit recht tot stand is gekomen. Vergelijk het tot stand komen van het door art. 8 EVRM beschermde gezinsleven. Hoe dit gezinsleven tot stand is gekomen is blijkens de jurisprudentie niet relevant voor de vraag of dit gezinsleven bescherming behoeft. Zie de beslissingen t.a.v. Baby Donna.

Naar analogie van deze jurisprudentie stellen de leden van de **SP**-fractie dat het huisrecht van de kraker onaantastbaar is totdat de rechter heeft vastgesteld dat er sprake is van een strafbaar feit en het vonnis aan dit huisrecht een einde maakt. Naar het oordeel van de leden van de SP-fractie kan het niet zo zijn dat het enkele feit dat de bewoner die huisrecht heeft verworven niet de eigenaar van de woning is voldoende is om aan dit grondwettelijk en verdragsrechtelijk recht een einde te maken zonder rechterlijk vonnis. In die zin lijkt het voorgestelde art. 551a in strijd met de grondwet en met art. 1 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Hoe denken de initiatiefnemers daarover?

Wij onderschrijven het standpunt van deze leden niet. Het huisrecht is weliswaar grondwettelijk en verdragsrechtelijk gewaarborgd, maar dat gaat niet zo ver dat dit recht uitsluitend met voorafgaand verlof van een rechter zou kunnen worden beperkt. Van strijd met de Grondwet is geen sprake. Dat is in de huidige ontruimingspraktijk op grond van artikel 429sexies ook niet gebleken. De Hoge Raad mist een wettelijke grondslag voor de strafrechtelijke ontruiming. Hierin is met dit wetsvoorstel voorzien. Voorts merken wij op dat wij de voorgestelde strafvorderlijke ontruimingsbepaling aan de Raad van State hebben voorgelegd. Ook uit zijn advies is niet van grondwettelijke of verdragsrechtelijke bedenkingen tegen de voorgestelde bepaling gebleken.

Zijn de bij 2e en 3e nota van wijziging voorgestelde wijzigingen over de strafrechtelijke ontruiming in het licht van de uitspraak van de Hoge Raad van 9 oktober 2009 afdoende of noopt dit arrest tot nadere wetgeving, zo vragen de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP**.

Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat zonder nadere formele wetgeving geen rechtsgrondslag bestaat voor strafvorderlijke ontruiming van kraakpanden. De bestaande wetgeving voldoet volgens hem niet aan de maatstaf van

voldoende kenbaarheid en voorzienbaarheid. In dit wetsvoorstel wordt in de benodigde wettelijke grondslag voorzien.

Wetsystematische vragen

Het valt de leden van de **CDA**-fractie op dat de initiatiefnemers geen voorstellen doen ten aanzien van het vervallen verklaren van bestaande wettelijke instrumenten. Ook de civielrechtelijke mogelijkheden van ontruiming blijven in tact (daarop komen de leden hieronder terug). Kunnen de initiatiefnemers deze keuzen nader motiveren, zo vragen deze leden.

De strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielrechtelijke instrumenten hebben ieder een eigen rationaliteit en bestaansgrond. Het verruimen van de strafrechtelijke bescherming van het eigendomsrecht noodzaakt niet tot het beperken of laten vervallen van de andere wettelijke mogelijkheden.

De vraag van de leden van de **CDA**-fractie is of de initiatiefnemers hebben overwogen om de handhaving van het voorgestelde deel II van het wetsvoorstel op te nemen in de nieuwe wet ruimtelijke ordening? De nieuwe Wro bevat op dit onderdeel geen voorschriften. Naar de mening van leden van de CDA-fractie zou de opname van voorschriften inzake toezicht en handhaving van leegstaande panden uitstekend passen in het kader van deze wet. Voordeel is bovendien dat de aanpak van het kraken in de juiste bestuurlijke context wordt geplaatst van alle andere ruimtelijke bevoegdheden van gemeentebesturen. Tevens leggen zij de vraag aan de initiatiefnemers voor of gebruikmaking van het instrument van het gemeentelijke voorkeursrecht een mogelijkheid biedt om tot effectieve verdeling van leegstaande panden te komen. Wat is de opvatting van de initiatiefnemers over deze twee suggesties van de leden van de CDA-fractie?

De handhaving van de leegstandmaatregelen onderbrengen in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (WRO) lijkt ons geen goed alternatief. Wij zien niet de ruimtelijke relevantie van het al dan niet handhaven van de leegstandmaatregelen, al ligt er soms een relatie met het bestemmingsplan. Wat betreft het voorkeursrecht voor gemeenten merken wij op dat de Wet voorkeursrecht gemeenten tot doel heeft gemeenten, provincies of rijk bij voorkeur de eigendom te laten verwerven van grond en opstallen in een gebied waar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gepland worden. Het voorkeursrecht wordt dus ingezet bij voorgenomen bestemmingswijzigingen. Onze conclusie is derhalve dat indien er sprake is van bestemmingswijzigingen, het voorkeursrecht een rol kan spelen bij de herontwikkeling. Is dat echter niet het geval, en het lijkt ons dat in de meerderheid van de gevallen bestemmingswijzigingen geen rol spelen, dan biedt het voorkeursrecht geen bijdrage aan de oplossing van de leegstand.

5. Reacties op het voorstel

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat van deskundige zijde is aangegeven dat het voorstel juist leegstand zal bevorderen. De redenering van deze deskundigen kan als volgt worden omschreven: het kraken fungeert (al vele jaren) als stok achter de deur voor eigenaren; het voorkomt dat panden jarenlang leeg staan. Volgens het voorstel worden (zware) straffen gezet op kraken. Gevolg is dat minder gekraakt zal worden en daarmee de leegstand toeneemt. De beste bondgenoot tegen leegstand, de kraker, wordt gestraft, aldus Hans Pruijt van de EUR in zijn proefschrift «The impact of Citizens' protest on City Planning in Amsterdam and Squatting in Europe».

Deskundige bij uitstek, prof. Hugo Priemus, stelt dat eerst leegstand moet worden aangepakt via onder meer tijdelijke huurcontracten en een actieve rol van private organisaties. Hij noemt daarbij de woningbouwcorporaties en Aedes. In zijn ogen moeten gemeenten wel weten welke woningen en bedrijfsruimten leeg staan, maar dat niet zelf gaan organiseren. De VNG en de G-4 vinden de dwangsom een veel effectiever instrument. Ook de invoering van een leegstandheffing wordt als een veel effectiever middel gezien.

Velen (G-4, VNG, Aedes, burgemeesters en veel wethouders) wijzen erop dat met dit voorstel de leegstand wel eens zou kunnen toenemen. Ook de Raad van State geeft in zijn advies (p. 6/7) aan dat het voorstel wel eens zou kunnen leiden tot meer leegstand.

Naar aanleiding van deze (selectie) van reacties op het voorstel, verzoeken de leden van de CDA-fractie in te gaan op de vraag of de genoemde instrumenten ter voorkoming van leegstand voorwerp van serieuze overweging zijn bij de initiatiefnemers.

Wij hebben voor het initiatiefwetsvoorstel zorgvuldig afgewogen welke instrumenten wij hierin een plaats wilden geven. Daarbij was voor ons vooral van belang of de instrumenten daadwerkelijk de leegstand terug zouden dringen, dat het eigendomsrecht adequaat zou worden beschermd en dat gemeenten en justitieel apparaat niet teveel zouden worden belast. Verder heeft meegewogen de wens van gemeenten om niet het probleem bij de gemeenten (door vorderen) te leggen en hun wens om over financiële instrumenten te kunnen beschikken. Dat heeft geleid tot een keuze voor instrumenten die het gesprek tussen gemeente, in zijn rol als hoeder van de leefbaarheid in de gemeente, en de eigenaar op gang brengen. Uiteindelijk dient dit gesprek wel ergens toe te leiden en daarom is de verplichtende voordracht in het voorstel opgenomen. De door G4 en VNG bepleitte dwangsom zit twee keer in het voorstel: de last onder dwangsom kan gebruikt worden om een huurcontract met degene die door de gemeente is voorgedragen af te dwingen. En wie niet tijdig aan de meldingsplicht voldoet, kan naast de boete ook hiervoor een last onder dwangsom opgelegd krijgen.

De door sommigen bepleitte leegstandheffing achten wij niet zinvol: de ervaring in België leert dat er een stroom van bezwaar- en beroepsprocedures op gang komt en het lost het probleem van de leegstand niet op. Om deze redenen hebben wij niet voor een leegstandheffing gekozen.

Het is de leden van de **SP**-fractie niet ontgaan dat het College van procureurs-generaal de aandacht vestigt op het feit dat kraken geen inbreuk maakt op de openbare orde maar op het eigendomsrecht en dat er bij kraken dus in feite sprake is van een civielrechtelijk geschil. Zelfs het duperen van duizenden mensen door banken is op dit moment en wordt nog steeds gezien als een civielrechtelijk geschil. Waarom zou een kleine inbreuk op het eigendomsrecht van een leegstaande woning – het eigendomsrecht gaat immers niet verloren -, een strafbaar feit vormen terwijl het civielrechtelijk geschil tussen een grote bank en duizenden klanten civielrechtelijk dient te worden bestreden. Graag ontvangen de leden van de **SP**-fractie de visie van de initiatiefnemers.

Er zijn veel strafbepalingen waaronder ook gedragingen kunnen vallen die voortkomen uit een civielrechtelijk conflict. Denk aan huisvredebreuk, begaan door een verhuurder te opzichte van de huurder. Het enkele feit dat het daarbij om een civielrechtelijk conflict gaat, is niet zonder meer een reden om van strafbaarstelling af te zien. Het ligt veeleer in de rede om deze factor mee te wegen bij de vraag of strafvervolging opportuun is. Het College van procureurs-generaal wijst er voorts op, aldus de leden van de **SP**-fractie, dat het moeilijk, zo niet onmogelijk, zal zijn een cohe-

rent vervolgingsbeleid te formuleren, wanneer de ene gemeente wel een verordening opstelt en de andere niet, wanneer in de ene gemeente eigenaar en bestuur zich moeite hebben getroost een kraak te voorkomen en in een andere gemeente niet. Hoe denken de initiatiefnemers daarover?

Het al dan niet getroffen hebben van maatregelen door een eigenaar en/of het bestuur om kraak te voorkomen, maakt geen deel uit van de delictsomschrijving. Voor wat het Openbaar Ministerie betreft is het optreden evenmin gebonden aan gemeentelijke beoordelingen. Het in dit wetsvoorstel neergelegd verbod op kraken zal dan ook landelijk moeten worden gehandhaafd. Het Openbaar Ministerie doet dat in eigen verantwoordelijkheid, maar het is wel zodanig georganiseerd dat in elk van de arrondissementen en eventueel ook ter plaatse in het arrondissementsrespectievelijk het lokale driehoeksoverleg een standpunt kan worden ingenomen over de prioriteit.

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat de politie een huis binnen mag gaan om te onderzoeken of het gekraakt is. De vraag is hoe dat juridisch is onderbouwd. Volgens advocaat Schuckink Kool zou dat betekenen dat de politie bij verdenking van kraken een pand mag betreden, maar hebben zij daarbij ook het recht om iemand te verwijderen, zonder dat het aan de rechter is voorgelegd? Is er in het wetsvoorstel niet in strijd met de scheiding der machten, en heeft iemand die de kraakwet zou overtreden nog recht op een eerlijk proces? (Zie de uitspraak van de Hoge Raad op 9 oktober, waarin het ontruimen van gekraakte panden als huisvredebreuk gezien wordt. En de politie niet zonder vonnis tot ontruiming mag overgaan). Is het politieapparaat toegerust om deze extra taak uit te voeren?

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de **SP**-fractie of de voorgestelde strafvorderlijke ontruimingsbepaling, volgens welke bij verdenking van kraken zonder voorafgaand rechterlijk verlof tot ontruiming kan worden overgegaan, in strijd is met de scheiding der machten, verwijzen wij kortheidshalve naar het antwoord dat wij hierboven gaven op een vergelijkbare vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Op de vraag of personen die worden verdacht van kraken na een ontruiming nog wel een eerlijk proces krijgen kunnen wij bevestigend antwoorden. In het strafproces staat de vraag centraal of de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan kraken. Hij kan van alle in het algemeen aan verdachten toekomende rechten gebruik maken. Indien hij meent dat de ontruiming onrechtmatig was, kan hij dit bij de strafrechter naar voren brengen. De strafrechter kan daaraan rechtsgevolgen verbinden, bijvoorbeeld strafvermindering. Overigens kunnen krakers, zoals wij hierboven in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven, zich tot de civiele rechter wenden, indien zij menen dat een strafvorderlijke ontruiming van hun pand onrechtmatig is. Bij aangekondigde ontruiming kan op initiatief van de krakers in kort geding voorafgaande toetsing door de rechter plaatsvinden.

Van een extra taak is in dit verband geen sprake omdat er sinds jaar en dag met inbreng van de politie strafvorderlijke ontruiming van kraakpanden plaatsvonden. Dit wetsvoorstel brengt mee dat deze praktijk, voorzien van een adequate wettelijke grondslag, kan worden gecontinueerd.

Critici zijn van mening dat het gegeven dat in het onderhavige wetsvoorstel kraken te allen tijde strafrechtelijk kan worden aangepakt in plaats van slechts gedurende de termijn van één jaar, contraproductief zal uitpakken. Immers, potentiële krakers zullen indien het wetsvoorstel kracht van wet krijgt, geen jaar wachten, maar een beoogd pand direct kraken. De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** verzoeken de initiatiefnemers om een reactie op dit kritiekpunt.

Het voorliggend wetsvoorstel zal leiden tot een lager volume aan kraken, omdat het meer prioriteit krijgt in de handhaving en het signaal wegneemt dat kraken na een jaar is toegestaan. Er zal een harde kern van krakers over blijven, die zich niet bij een wettelijk verbod zullen neerleggen. Deze zullen inderdaad nu ook panden kraken die korter dan een jaar leeg staan. Op grond van deze wet krijgen politie en Justitie betere mogelijkheden om hier tegen op te treden.

De veronderstelling van de leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** is dat ook na invoering van het onderhavige wetsvoorstel de antikraakinstellingen een rol blijven vervullen, ondermeer gelet op de verwachting dat de leegstandproblematiek de komende jaren zal toenemen. De documentaire «Leegstand zonder zorgen» en een artikel van prof. Hugo Priemus in de NRC tonen aan dat er een aantal zaken niet deugt. De bovengenoemde fracties verzoeken de initiatiefnemers om een reactie op de hierin genoemde bezwaren.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP -fractie vragen terecht aandacht voor de rechtspositie van de anti-krakers, zoals hun collega's van de SP dat ook hebben gedaan. Deze positie dient te worden versterkt. Het verheugde ons dan ook dat tijdens de behandeling van ons wetsvoorstel in de Tweede Kamer een motie van de leden Anker en Van Heugten is aangenomen, die de regering verzoekt de totstandkoming van een keurmerk of certificering in deze branche te bevorderen.

Gezien de reacties van de VNG, de grote gemeenten alsmede (met name) het College van procureurs-generaal is volgens de leden van de fractie van **GroenLinks** niet onaannemelijk dat de toepassing van de wet «op een laag pitje» zal worden gezet. Dit geldt ook met betrekking van de strafvervolgning voor kraken. Hoe beoordelen de initiatiefnemers in dit licht de effectiviteit van het wetsvoorstel?

Wij hebben geen aanwijzingen dat het Openbaar Ministerie de nieuwe, aangescherpte bepalingen in het Wetboek van Strafrecht niet de vereiste prioriteit zal geven. De Minister van Justitie heeft zich in het debat zo ook uitgelaten. Wij voorzien dat het Openbaar Ministerie hieraan na inwerkingtreding van deze wet meer prioriteit zal moeten geven. Dat zal later minder hoeven zijn, zeker indien het door ons voorgestelde leegstandsbeleid wordt uitgevoerd, Voor zover het leegstandsbeleid niet adequaat zou worden opgepakt is het aan de controle van gemeenteraden om hier een standpunt over in te nemen.

Ten Hoopen
Slob
Van der Burg