

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU/WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE EN VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 10 december 2009

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissies aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleidend

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het initiatiefvoorstel van de leden Ten Hoopen, Slob en Van der Burg inzake een voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Leegstandwet, en enige andere wetten in verband met het verder terugdringen van kraken en leegstand.

Deze leden hebben een aantal, vaak meer principiële, vragen en opmerkingen aan de initiatiefnemers van het voorstel.

In hoofdlijnen kunnen de leden van de **VVD**-fractie instemmen met de probleembeschrijving van de initiatiefnemers en de gedane voorstellen. De leden van deze fractie zijn verheugd dat het nu mogelijk wordt om kraken effectiever te bestrijden, waarmee een ernstige misstand kan worden aangepakt. Na lezing van het wetsvoorstel hebben deze leden echter nog wel een aantal vragen die ze graag beantwoord zien.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met enige reserve kennis genomen van dit initiatiefwetsvoorstel.

De leden van de fractie van de **SP** zijn niet overtuigd dat het onderhavige wetsvoorstel voldoende bij zal dragen aan het oplossen van problemen rondom kraken en leegstand.

De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Aan dit wetsvoorstel liggen de overwegingen ten grondslag dat kraken een ernstige aantasting is van het eigendomsrecht en dat er een publieke taak is leegstand te bestrijden. Die uitgangspunten worden door deze fracties ten volle onderschreven. Zij zijn met de initiatiefnemers van mening dat kraken een ontoelaatbare

¹ Samenstelling:

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie

Van den Berg (SGP), Meindersma (PvdA) (voorzitter), Meulenbelt (SP), Rosenthal (VVD), Swenker (VVD), Slagter-Roukema (SP), Schouw (D66), Putters (PvdA), Eigeman (PvdA), Leijne (PvdA), Thissen (GL), Slager (SP), Hendriks (CDA), De Boer (CU), Willems (CDA), Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Goijert (CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Laurier (GL), Meurs (PvdA), Leunissen (CDA), De Vries-Leggedoor (CDA), (vice-voorzitter), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Smaling (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

Justitie:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) (vice-voorzitter), Doek (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), De Vries (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

aantasting van het eigendomsrecht van anderen is. Eveneens zien zij met betrekking tot de bestrijding van de leegstand een taak weggelegd voor de overheid, nu leegstand van panden gevolgen heeft voor de leefbaarheid van het publieke domein. Bovendien zijn zij met de initiatiefnemers van opvatting dat een doelmatige aanpak van de problematiek een integrale behandeling van kraken en leegstandsbeheer vergt.

Dit neemt niet weg dat er bij deze fracties een aantal vragen met betrekking tot de wijze waarop bovengenoemde uitgangspunten zijn neergelegd in het wetsvoorstel, leeft.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hebben de volgende vragen aan de initiatiefnemers van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van **D66** hebben met kritische belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat ertoe strekt kraken te verbieden en leegstand terug te dringen. Ze danken de initiatiefnemers voor hun initiatief, maar betwijfelen het nut en de onderbouwing van de algehele strafbaarstelling van kraken. Hoewel zij het doel van het voorstel onderschrijven, te weten het voorkomen van leegstand van met name kantoor- en bedrijfspanden, betwijfelen zij de noodzaak om leegstand te voorkomen met nieuwe maatregelen. Ze vragen zich daarbij af hoe een wetsvoorstel kan worden opgesteld terwijl de omvang van het probleem en oorzaken van de problemen met de bestaande regelgeving nog amper in kaart zijn gebracht. De leden van deze fractie maken dan ook graag gebruik van deze gelegenheid om enkele vragen te stellen over de voorgestelde integrale aanpak van kraken en leegstand.

2. Algemene opmerkingen over het voorstel

Noodzaak en doelstelling

De initiatiefnemers stellen in de memorie van toelichting onder meer dat kraken kan worden gezien als een vorm van eigenrichting, zo lezen de leden van de **CDA**-fractie. Kraken dient dan ook bestreden te worden. Het initiatiefvoorstel van de leden Ten Hoopen (CDA), Slob (Christen Unie) en van der Burg (VVD) beoogt een strengere aanpak van kraken en het tegengaan van leegstand. Kraken en leegstand zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en vragen om een geïntegreerde aanpak, aldus de initiatiefnemers van het voorstel. De leden van de CDA-fractie kunnen zich goed vinden in een stevige aanpak van het kraken van woningen en kantoorpanden. Eigenrichting is buitengewoon ongewenst in onze samenleving. Een ieder, ook krakers, zal zich moeten houden aan de regels zoals die gelden in onze democratische rechtsstaat. Daarnaast hechten de leden van de CDA-fractie aan het inzetten van effectieve instrumenten die leiden tot het tegengaan van leegstand. Voor deze leden is het de vraag of en zo ja, op welke (andere) wijze de huidige situatie aangepakt moet worden.

Naar aanleiding van de stelling van de initiatiefnemers van het voorstel, dat het hier een belangrijk en omvangrijk probleem betreft, vragen de leden van de CDA-fractie zich namelijk af wat de werkelijke omvang van het probleem van kraken in ons land is. Afgezien van een tweetal geweldadige ontruiming in Amsterdam in 2008, doen zich elders in ons land geen noemenswaardige problemen voor. Uit onderzoek dat in 2004 is verricht, blijkt dat kraken zelden nog als een probleem wordt gezien en het verschijnsel komt ook steeds minder voor (zie het onderzoek van de G-30 uit 2004). Ook de regering heeft recentelijk aangegeven dat er geen groot probleem (meer) is. Deze leden citeren de Minister van VROM die in 2005 nog stelde: «met genoeg heb ik daaruit kunnen constateren dat

gemeenten zonder uitzondering aangeven dat leegstand van woningen vrijwel niet voorkomt»¹.

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.

Allereerst zouden de leden van de **SP**-fractie 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.

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?

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.

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?

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.

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

¹ Zie TK 29 800 XI, nr. 129, p. 2.

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?

De kamerruimte voor studenten is in sommige steden erg schaars, met ondermeer als gevolgen 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**.

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?

Bestaande instrumenten

Kraken is, zo stellen de leden van de **CDA**-fractie met de initiatiefnemers, een veel langer bestaand verschijnsel. In het verleden zijn daarom op allerlei wijzen bepalingen opgenomen in wetten en autonome regelingen van gemeenten om het kraken te bestrijden. Het meest bekend zijn de Leegstandswet van 21 mei 1981 en de Huisvestingswet van 1 oktober 1992.

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 deze leden de vraag of er wel sprake is van een groot probleem.

Naast beide wetten kennen veel gemeenten tevens autonome verordeningen die het kraken beogen tegen te gaan. 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.

Bovendien leidt het voorstel volgens de hier aan het woord zijnde leden 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 Leegstandswet zoals die gold in 1986 betreffende de invoering van een leegstandregister nooit in werking is getreden. De reden was dat de uitvoering

van die wet té hoge kosten en bureaucratie met zich zou meebrengen voor gemeenten.

De leden van de CDA-fractie vragen aan de initiatiefnemers op al deze aspecten nader in te gaan. Tevens vragen zij 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.

Op dit moment is er al een Leegstandswet, 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.

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?

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?

De leden van deze 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?

3. Leegstandsbeleid gemeenten en uitvoeringsaspecten

Leegstandsbeleid

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 leegstandsverordening (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 leegstandsverordening).

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

Deze leden 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.

Zien deze leden 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 gemeentebestuur: 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.

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.

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?

In hoeverre zijn de in de bovenstaande paragraaf bedoelde regels gelijk aan die welke gelden voor woningen op grond van de Huisvestingswet? 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 VVD-fractie ziet een goede en spoedige beantwoording met belangstelling tegemoet.

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?

Daar komt nog bij, zo vervolgen de aan het woord zijnde leden 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?

Zijn de besluiten uit de in dit onderdeel genoemde verordeningen voor bezwaar en beroep vatbaar? 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?

De gemeenten worden 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?

Het wetsvoorstel is vrijblijvend als het gaat om de aanpak van leegstand door de gemeenten. 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?

Waarop baseren de initiatiefnemers de bevoegdheid van gemeenten om eigenaren van een bedrijfsruimte te verplichten een contract aan te gaan? 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?

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?

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**.

Kunnen de initiatiefnemers toelichten waarom de bepalingen over de leegstand-verordening in het wetsvoorstel alleen voor «gebouwen niet zijnde woonruimte» gelden? Kunnen de initiatiefnemers voorts toelichten waarom dit onderscheid niet ook is gemaakt voor de 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.

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.

Uit het eerder genoemde onderzoek dat in opdracht van VROM en EZ is uitgevoerd, blijkt volgens de initiatiefnemers dat in geen van de 31 grote steden sprake is van een door de raad vastgesteld (integraal) leegstandbeleid en dat van het bestaande instrumentarium om leegstand tegen te gaan alleen van de tijdelijke verhuurmogelijkheden uit de Leegstandwet op aanzienlijke schaal gebruik wordt gemaakt. De mogelijkheid tot vorderen van leegstaande (woon)ruimte krachtens de Huisvestingswet wordt zelden tot nooit gebruikt. Volgens de initiatiefnemers geven gemeenten daarvoor als redenen:

- dat zij geen woningtekort en/of leegstand hebben;
- dat het voor de eigenaar een gemakkelijke uitweg is en voor de gemeente juist een bureaucratisch probleem.

De leden van de D66-fractie constateren dat de gemeenten met een nog grotere bureaucratische 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?

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.

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

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?

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

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. 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 antikraak, in plaats van de bestrijding van leegstand, wel wenselijk, gezien de zwakke rechtspositie van de anti-krakers?

Welke rekening wordt gehouden met de huidige bewoners van kraakpanden: wat wordt er gedaan aan een toenemende vraag om studentenhuysvesting, en betaalbare ruimte voor startende ondernemers en kunstenaars?

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

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?

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 studentenhuisvesting 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?

4. Juridische aspecten

Strafbaarstelling en andere strafrechtelijke aspecten

De initiatiefnemers stellen in het eerste deel van het wetsvoorstel voor de huidige strafbaarstelling van kraken zodanig aan te scherpen dat kraken, anders dan nu het geval is, als misdrijf strafbaar zal worden gesteld en door de strafbaarheid, tevens anders dan nu het geval is, niet langer afhankelijk te stellen van de duur van de leegstand.

De strafmaat wordt door het voorstel flink verhoogd, zo constateren de leden van de **CDA**-fractie. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was sprake van een gevangenisstraf van 4 maanden of geldboete van de derde categorie en bij meerdere personen en verhoging van de straf met een derde. Door nota van wijziging (31 560, nr. 20) komt het voorstel nu te luiden: «gevangenisstraf van een jaar» en (bij meerdere personen) «twee jaren of geldboete van de vierde categorie». Deze forse verhoging roept bij de leden van de CDA-fractie de vraag op of de initiatiefnemers willen aangeven op welke gronden zij menen dat de strafmaat op deze wijze verhoogd moet worden, anders dan op basis van het feit dat de initiatiefnemers beoogden om een meerderheid in de Tweede Kamer voor het voorstel te krijgen.

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.

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat via de vierde nota van wijziging strafmaat en boete aanmerkelijk zijn verhoogd. De toelichting hierbij is nogal summier. Kunnen de initiatiefnemers nader verduidelijken waarom voor deze verhoging is gekozen. En kan een overzicht worden overlegd van strafmaat en boete voor andere delicten, zoals diefstal van een motorvoertuig, brandstichting, inbraak en dergelijke?

De leden van de **PvdA**-fractie vragen de initiatiefnemers nog eens ingaan 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 reden 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?

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? 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?

Een vergelijkbare vraag hadden deze leden over de voorgestelde verhoging van de strafmaat voor conventionele huisvredebreuk, ofwel het geweldloze kraken. Waren er indicaties dat deze strafmaat binnen het strafrechtelijke gebouw disproportioneel laag is en zo ja welke?

Voorts hadden de aan het woord zijnde leden 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? En hoe verhoudt de omstandigheid dat het verbod ook van toepassing is op bestaande situaties van kraak zich tot artikel 1 WvSr, zo willen de leden van de PvdA-fractie graag weten.

Is de verhoging van de straf voor conventionele huisvredebreuk (artikel 138 Sr) tot maximaal een jaar ingegeven door het kraakverbod zelf, of tot stand gekomen om een politieke meerderheid voor het wetsvoorstel te krijgen, zo vragen de leden van de **SP**-fractie.

Volgens de initiatiefnemers zou de wet ook gelden voor de huidige bewoners van kraakpanden. De leden van de SP-fractie vragen zich af of dat niet in strijd is met het verbod op terugwerkende kracht. Het College van pg's legt het verbod op terugwerkende kracht zo uit, dat een kraker pas strafbaar wordt als hij, na in werkingtreding van de wet in het pand blijft zitten, zich niet verijdt na eerste vordering van de rechthebbende en de kraak voortzet. Betekent dit dat, als de eigenaar niet vordert dat de kraker zich verijdt de kraak straffeloos kan worden voortgezet? Graag ontvangen de leden van de SP-fractie de visie van de initiatiefnemers en van de minister.

In de memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State staat op de pagina's 32 en 33 gemotiveerd aangegeven waarom er niet voor was gekozen het op kraken gestelde strafmaximum te verhogen. Uiteindelijk is bij 4e nota van wijziging de strafmaat alsnog verhoogd. Hoe verhoudt dit zich tot elkaar, zo vragen de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** zich af.

De strafbaarstelling van huisvredebreuk vereist dat de indringer «zich niet op de vordering van of vanwege de rechthebbende aanstonds verijdt» (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?

Het wetsvoorstel bevat geen overgangsregeling met betrekking tot de strafbaarstelling van kraken. Waarom hebben de initiatiefnemers dit achterwege gelaten? Voorzien de initiatiefnemers in dit verband

problemen met het oog op artikel 1 Wetboek van Strafrecht en/of artikel 7 EVRM? Welke gevolgen heeft dit volgens de indiener voor krakers die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet een gebouw hebben gekraakt en zich ná de inwerkingtreding nog steeds in het gebouw bevinden? Delen de initiatiefnemers de conclusie van het College van procureurs generaal (brief van 24 oktober 2008) dat de kraker in dit scenario niet onder de nieuwe strafbaarstelling valt?

De initiatiefnemers stellen herhaaldelijk dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt door middel van in verzekeringstelling en (eventueel) voorlopige hechtenis de identiteit van de verdachte kraker vast te stellen. 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?

In de vierde nota van wijziging van 6 oktober 2009 wordt het wetsvoorstel gewijzigd waarbij de strafbedreiging voor kraken wordt verhoogd van 6 maanden naar één jaar. Kunnen de initiatiefnemers de noodzaak voor deze wijziging toelichten?

Voorts wordt in dezelfde nota ook de strafbedreiging van huisvredebreuk (art. 138 Sr) verhoogd naar één jaar. Kunnen de initiatiefnemers ook deze wijziging nader toelichten? Kunnen de initiatiefnemers in dit verband ook toelichten waarom voor deze wetswijziging geen advies van de Raad van State is gevraagd? Immers, het betreft geen wijziging van de strafbaarstelling voor kraken maar een wijziging van een andere bepaling in het wetboek van strafrecht.

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.

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?

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 regelge-

ving verhelpt niet dat het OM in het geval van een weigerachtige eigenaar alsnog met het probleem van de bewijslast zit opgezadeld.

Jurisprudentie en het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat al geruime tijd in de jurisprudentie een rechtsontwikkeling is waar te nemen die de omvang van de bevoegdheden van de burgemeester bij zijn optreden tegen krakers nader omlijnt. Zo heeft de rechtbank Amsterdam heeft op 19 februari 2009 onder meer beslist dat ontruiming het woonrecht van krakers kan schenden (zie artikel 12 Grondwet en artikel 8, tweede lid EVRM). De ontruiming werd verboden. Het Gerechtshof heeft dit vonnis later vernietigd. De Hoge Raad heeft op 9 oktober jl. uitspraak gedaan inzake strafrechtelijke ontruiming van kraakpanden in Amsterdam. Kern van deze uitspraak is dat de politie slechts inbreuk mag maken op grondrechten van krakers indien daartoe sprake is van een specifieke wettelijke grondslag. In de gevallen van kraakpanden stelt de HR dat huisvrede (van krakers) wordt beschermd door de Grondwet en het EVRM. Tot op heden legde de politie straffen op, maar dat verbiedt de HR nu. Dat is aan de strafrechter. Ook stelt de HR onder meer: het bestaande instrumentarium is ruim voldoende om een afschrikwekkende werking te hebben ter voorkoming van kraken gedurende de eerste 12 maanden van leegstand. De bevoegdheden van de burgemeester blijven onaangetast.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat thans art. 429 sexies Sr en art. 2 Politiewet jo. 124 Wet RO betrekking hebben op het optreden tegen krakers. Op basis van deze artikelen kan de politie, in opdracht van de burgemeester, overgaan tot ontruiming van kraakpanden. In het initiatiefvoorstel wordt een nieuw artikel 138a aan het wetboek van strafrecht toegevoegd. De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van de derde nota van wijziging inzake de formulering van art. 138a Strafrecht en het advies van de Raad van State (31 560, nr. 10). Gelet op de inhoud van deze wijziging, namelijk het creëren van een bevoegdheid om op strafvorderlijke titel te kunnen overgaan tot ontruiming (zie tevens het hieronder liggende materiële bepaling van artikel 551a van het wetboek van Strafvordering), vragen de leden van de CDA-fractie aan de initiatiefnemers een reactie te geven op de vraag of en in welke mate het voorstel inspeelt op de uitspraak van de Hoge Raad van 9 oktober 2009.

Zien deze leden het goed, dat op basis van het (aangepaste) voorstel van de initiatiefnemers het mogelijk wordt gemaakt om een inbreuk te maken op het huisrecht van krakers op grond van «een voldoende kenbare en voorzienbare in de wet omschreven bevoegdheid», zo vragen deze leden. Wat is de opvatting van de **regering** over dit aspect, zo vragen deze leden.

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

Een belangrijk doel van dit wetsvoorstel lijkt te zijn ontruiming mogelijk te maken ook nadat een pand reeds een jaar leeg staat, aldus de leden van

de **SP**-fractie. Daarnaast is onder de huidige wetgeving ontruiming mogelijk door de gemeente wegens overlast, door de eigenaar op basis van een vonnis van de rechter (in kort geding) omdat de voortzetting van de bewoning jegens de eigenaar gelet op alle omstandigheden onrechtmatig is en door het Openbaar Ministerie op basis van een vonnis van de strafrechter. Er heeft zich door de jaren heen echter een praktijk ontwikkeld waarbij de politie een pand betrad op basis van verdenking van overtreding van art. 429sexies Sr en vervolgens de kraker en diens goederen uit het pand verwijderde. Een strafzaak bleef vervolgens in de regel achterwege. Aan deze praktijk maakt de HR bij vonnis van 9 oktober jl. (LJN: BJ1254) een einde. Dit heeft geleid tot het tweede doel van dit wetsvoorstel, namelijk ontruiming zonder vonnis mogelijk te maken door toevoeging van art. 551a Sv.

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. VGL 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 en de **regering** daarover?

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**.

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 vraag van de leden van de CDA-fractie is of de initiatiefnemers hebben overwogen om de handhaving van het voorgestelde deel I 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?

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 en wellicht ook bij de **regering**.

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.

Het College van procureurs-generaal wijst er voorts op, dat het moeilijk, zo niet onmogelijk, zal zijn een coherent 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?

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?

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.

De veronderstelling van deze leden 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.

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?

De leden van de verschillende fracties zien met belangstelling uit naar antwoorden van initiatiefnemers en regering.

De voorzitter van de vaste commissie,
Meindertsmā

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De griffier van beide vaste commissies,
Kim van Dooren