

Vergaderjaar 2008–2009

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)

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De Tweede Kamer heeft het kabinet reeds diverse malen verzocht om maatregelen om zowel kraken als leegstand terug te dringen. Zo ligt er nog altijd een tweetal moties uit 2004 respectievelijk 2006 te wachten op uitvoering¹. In de brief van de toenmalige ministers van VROM en Justitie uit juni 2006², kondigden zij aan voornemens te zijn het kraken algeheel te verbieden binnen de randvoorwaarden dat de leegstand hierdoor niet toeneemt en er geen ongewenste extra belasting van het justitieel apparaat optreedt. Dit voornemen is echter nooit uitgevoerd, omdat beide ministers voortijdig aftraden.

Dit initiatiefwetsvoorstel ligt in het verlengde van bovengenoemde twee moties, waarin het kabinet werd gevraagd om maatregelen om het kraken strenger aan te pakken en leegstand tegen te gaan¹. Beide moties zijn tot stand gekomen vanuit de overweging dat kraken een ernstige aantasting is van het eigendomsrecht en dat er een publieke taak is leegstand te bestrijden waarvoor aanvullend instrumentarium ontwikkeld moet worden.

Wij hebben daarom de handschoenen opgepakt en de taak op ons genomen om dit wetsvoorstel te maken, mede ter uitvoering van bovengenoemde moties. In dit wetsvoorstel wordt een integrale aanpak uitgewerkt, bestaande uit een strengere aanpak van kraken in combinatie met instrumentarium om leegstand tegen te gaan. Ook wij zijn namelijk van mening dat kraken en leegstand onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en dus om een geïntegreerde aanpak vragen. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is onder meer gebruik gemaakt van recent onderzoek naar kraken en leegstand van de ministeries van VROM/WWI en Economische Zaken³. Recente incidenten, zoals de ontruiming in Amsterdam in mei 2008, die gepaard ging met geweld en waarbij 51 krakers werden aangehouden en allerlei wapens werden aangetroffen, maakten eens te meer helder waarom dit wetsvoorstel nodig is. Hoewel erkend moet worden dat dit niet geldt voor alle krakers kan een trend van verharding in de kraakwereld worden waargenomen. Bovenal heeft dit wetsvoorstel tot doel om

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XI, nr. 51 en Kamerstukken II 2005/06, 30 300 XI, nr. 86.

² Kamerstukken II 2005/06, 30 300 XI, nr. 126.

³ Kamerstukken II 2008/09, bijlage bij 31 700 XVIII, nr. 57.

duidelijk de norm te stellen dat kraken niet kan en mag. Wij zien kraken namelijk als een vorm van eigenrichting, aangezien krakers de leegstand op geheel eigen wijze menen te moeten bestrijden, waarbij bovendien het eigendomsrecht ontoelaatbaar wordt aangetast. Dat rechtvaardigt naar onze mening algehele strafbaarstelling van kraken als misdrijf (ter vervanging van het bestaande artikel 429sexies Sr, dat kraken gedurende het eerste jaar van leegstand als overtreding strafbaar stelt).

Deze aanpak mag echter niet leiden tot een toename van leegstand. Om deze reden en vanwege het hoge niveau van leegstand in niet-woningen, die mogelijk nog verder zal toenemen als gevolg van de kredietcrisis, worden tevens instrumenten voor de bestrijding van leegstand aange-reikt. Voorgesteld wordt de Leegstandwet zodanig te wijzigen dat de gemeente via een leegstandverordening kan regelen dat leegstand gemeld wordt, waarna een leegstandgesprek kan volgen en tenslotte, bij voortdurende van de leegstand, de gemeente een verplichtende voordracht kan doen voor een gebruiker.

Het initiatiefwetsvoorstel heeft – zoals gezegd – tot doel zowel kraken als leegstand verder tegen te gaan. Wij staan een meer geïntegreerde aanpak van kraken en leegstand voor en beogen daarmee meer effectieve inzet te realiseren van de bestaande wettelijke mogelijkheden om kraken en leegstand tegen te gaan. De praktijk heeft uitgewezen dat een intensivering van de aanpak tevens tot uitbreiding van de bestaande wettelijke mogelijkheden noopt. Daartoe bevat dit wetsvoorstel – kort samengevat – twee elementen. De huidige strafbaarstelling van kraken wordt aangescherpt door kraken, anders dan nu het geval is, als misdrijf strafbaar te stellen en door de strafbaarheid, anders dan nu het geval is, niet langer afhankelijk te stellen van de duur van de leegstand. Daardoor en daarnaast worden enkele verbeteringen in de delictomschrijving doorgevoerd die in de praktijk bestaande bewijsproblemen verhelpen. Ook wordt voorzien in een hoger strafmaximum voor het door twee of meer personen tezamen en in vereniging kraken.

Voorts stellen wij voor de mogelijkheden te verruimen om leegstand van gebouwen, niet zijnde woonruimte, te bestrijden door in de Leegstandwet te voorzien in de mogelijkheid voor gemeenten om een leegstandverordening vast te stellen. Binnen het kader van deze leegstandverordening kan een gemeente een meldingsplicht van leegstand van gebouwen, niet zijnde woonruimte, opleggen aan eigenaars, indien de leegstand tenminste zes maanden heeft geduurd. De gemeente houdt daarvan een lijst bij en dient vervolgens binnen drie maanden een leegstandgesprek met de eigenaar van een leegstaand gebouw te voeren. In het uiterste geval wanneer leegstand voortduurt, kan de gemeente een gebruiker voordragen aan de eigenaar van een leegstaand gebouw. De eigenaar, die na drie maanden geen overeenkomst met een gebruiker van zijn eigen keuze heeft afgesloten, is verplicht aan deze voordracht gehoor te geven. Bovenstaand instrumentarium in dit wetsvoorstel is alleen bedoeld voor gebouwen niet zijnde woonruimte. De Huisvestingswet voorziet reeds in instrumentarium voor woonruimte, zoals een meldingsplicht bij leegstand, voordracht van een bewoner en het vorderen van leegstaande woonruimte. Dit wetsvoorstel sluit hiermee aan op het reeds bestaande instrumentarium in de Huisvestingswet.

Bij overtreding van de meldingsplicht kan de gemeente een bestuurlijke boete opleggen. Dit boete-instrumentarium wordt zowel in de Leegstandwet (t.b.v. niet-woonruimte) als in de Huisvestingswet (t.b.v. woonruimte) nieuw opgenomen. Ook kan de gemeente naleving van de meldingsplicht afdwingen door een last onder bestuursdwang of dwangsom op te leggen op basis van artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:32 van de Alge-

mene wet bestuursrecht. De bestuurlijke boete en de dwangsom kunnen desgewenst naast elkaar worden opgelegd.

Ook wanneer een eigenaar niet meewerkt aan de verplichtende voordracht van een gebruiker door de gemeente, staat voor de gemeente de mogelijkheid open bestuursdwang toe te passen danwel een last onder dwangsom op te leggen op basis van artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht.

Ook hebben wij tijdens het proces van de totstandkoming van dit initiatiefwetsvoorstel de suggestie aan het Kabinet gedaan om «leegstaande kantoren» aan de Buitenplanse Ontheffingenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) toe te voegen.

Dit nieuwe instrumentarium zal binnen de integrale aanpak worden ingezet in combinatie met reeds bestaande instrumenten om in geval van kraken en leegstand op te treden, als:

- de civielrechtelijke ontruimingsprocedure;
- de Huisvestingswet: meldingsplicht leegstand woonruimte, vorderen woonruimte;
- tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet;
- het ruimtelijke ordeningsbeleid en gronduitgiftebeleid;
- leegstandsmanagement door gemeente;
- leegstandbeheer (door middel van gebruiksovereenkomsten);
- transformatie naar een andere bestemming.

Met de aldus geschetste elementen van dit wetsvoorstel beogen wij een evenwichtige aanpak te bereiken, waarbij door bestrijding van de leegstand ook het kraken wordt teruggedrongen. Daarbij is het de bedoeling dat de verruimde strafbaarstelling van kraken op zodanige wijze wordt ingezet dat zij de leegstand niet onbedoeld bevordert.

In het onderstaande gaan wij eerst in op de integrale aanpak van kraken en leegstand door de inzet van zowel de bestaande mogelijkheden als de mogelijkheden die dit wetsvoorstel daaraan toe wil voegen (paragraaf 2). Daarna komen de twee hiervoor kort genoemde elementen van het initiatiefwetsvoorstel aan de orde (paragraaf 3 en verder). Ten slotte volgt nog de artikelsgewijze toelichting.

2. Integrale aanpak kraken en leegstand

De aanpak van kraken houdt nauw verband met de aanpak van leegstand. Om meerdere redenen is een meer integrale aanpak van kraken en leegstand aangewezen:

1. Bij langdurige leegstand, neemt de kans dat panden worden gekraakt toe. Door middel van leegstandbestrijding worden dus tevens de mogelijkheden tot kraken beperkt.
2. Een meer stringente aanpak van kraken mag niet tot onbedoeld neven-effect hebben dat er meer leegstand ontstaat. Daarom dient een stringenter aanpak van kraken gepaard te gaan met maatregelen om leegstand te bestrijden.
3. Kennis en verantwoordelijkheid zijn versnipperd over de verschillende relevante partijen. Bevorderd dient te worden dat elk van de relevante partijen in de aanpak – eigenaar, projectontwikkelaar, leegstandbeheer, gemeente en politie en Openbaar Ministerie, in onderlinge afstemming en samenwerking – haar verantwoordelijkheid neemt en informatie deelt.

Een integrale aanpak is dus nodig, waarbij door de diverse relevante partijen vanuit hun verschillende invalshoeken (bestuurlijk, civielrechtelijk, strafrechtelijk en zowel vanuit de invalshoek leegstand als vanuit de invalshoek kraken) wordt samengewerkt, informatie wordt uitgewisseld en hun instrumentarium in samenhang wordt ingezet. Het lokaal bestuur,

politie en Openbaar Ministerie dienen in de lokale driehoek een gezamenlijk (handhavings)beleid te formuleren. In verschillende gemeenten – zowel grote als kleine – wordt al de nodige ervaring opgedaan met een dergelijke integrale aanpak. Zo werden bijvoorbeeld kraakpanden in de gemeente Weert aangepakt door middel van een gezamenlijke aanpak van de gemeente, de politie, de brandweer en de eigenaar¹. In de gemeente Boskoop gebeurde ditzelfde door samenwerking tussen de gemeente, de politie, de brandweer en de energiemaatschappij².

Een gecombineerde aanpak maakt niet alleen maatwerk mogelijk (een aanpak die toegespitst is op het specifieke geval) maar ook kunnen op deze wijze de middelen die voor handen zijn meer effectief in combinatie worden ingezet. Zoals ook recent door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is benadrukt verdwijnt met een effectieve aanpak van leegstand het vacuüm waarvan krakers gebruik maken³. Ten slotte kan worden voorkomen dat het politieel en justitieel apparaat verhoudingsgewijs te zeer wordt belast door een meer stringente aanpak van kraken. Het strafrecht is ultimum remedium in het kader van een integrale aanpak. Met betrekking tot deze keuze voor een integrale aanpak voelen wij ons onder meer gesteund door het rapport «De Oude Kaart van Nederland: leegstand en herbestemming», dat recentelijk door de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed is uitgebracht. Hierin wordt herhaaldelijk benadrukt dat, voor wat betreft een succesvolle aanpak van de leegstandsproblematiek, de krachten dienen te worden gebundeld in het kader van publiek-private samenwerking en dat het beleid integraal dient te worden vormgegeven. De gemeente zou bij uitstek de partij zijn die de relevante lokale partijen bij elkaar kan brengen.⁴

3. De problematiek met betrekking tot kraken:

Het bestaande instrumentarium ter bestrijding van kraken

Ter inleiding wordt hierbij allereerst kort ingegaan op de bestaande wettelijke mogelijkheden om op te treden tegen kraken.

Uit artikel 5:1 van het Burgerlijk Wetboek volgt dat eigendom het meest omvattende recht is dat een persoon op een zaak kan hebben. Kraken houdt een inbreuk op dit eigendomsrecht in. De eigenaar van een pand kan op grond van artikel 5:2 van het Burgerlijk Wetboek de rechter om ontruiming van een gekraakt pand verzoeken.

Met de invoering van de Huisvestingswet in 1993 werd artikel 429sexies in het Wetboek van Strafrecht ingevoerd. Conform dit artikel is strafbaar degene die een door hem wederrechtelijk in gebruik genomen gebouw, waarvan het gebruik door de rechthebbende minder dan een jaar geleden is beëindigd, op vordering van de rechthebbende niet aanstonds ontruimt. Gedurende het eerste jaar van leegstand biedt dit artikel daarmee de mogelijkheid om kraken strafrechtelijk aan te pakken. Doel hiervan was om de eigenaren van panden meer bescherming te bieden dan tot op dat moment het geval was op grond van het civiele recht. Bij de totstandkoming van dit wetsartikel werd ervan uitgegaan dat de termijn van een jaar leegstand voldoende zou zijn voor de eigenaar om de leegstand te beëindigen.

De huidige aanpak ter bestrijding van kraken

Bij de aanpak van krakers gaat het voornamelijk om het ontruimen van de gekraakte panden. Deze ontruiming vinden veelal plaats op grond van de hierboven genoemde wetsartikelen (artikel 5:2 BW, artikel 429sexies Sr). Mede doordat gekraakte panden in bepaalde gevallen ook op andere gronden worden ontruimd, is niet goed vast te stellen hoeveel strafrechtelijke dan wel civielrechtelijke ontruiming van gekraakte panden het jaarlijks betreft. Deze ontruiming verlopen veelal door inzet van de

¹ www.blikopnieuws.nl/bericht/32084.

² Persbericht gemeente Boskoop d.d. 14 mei 2008, nr. 775.

³ Brief VNG d.d. 31 oktober 2008.

⁴ *De Oude Kaart van Nederland: leegstand en herbestemming*, Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed, (Atelier Rijksbouwmeester, Den Haag, 2008) onder meer blz. 70, (of www.oudekaartnederland.nl), onder meer blz. 72).

deurwaarder, de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie. In geval bij ontruimingen van gekraakte panden de inschatting is dat bijvoorbeeld geweld zal worden toegepast of verzet wordt geboden door krakers, wordt ook de Mobiele Eenheid ingeschakeld. In dergelijke gevallen vinden de ontruimingen veelal in zogeheten «ontruimingsronden» plaats. In Amsterdam doen gemeente, politie en Openbaar Ministerie jaarlijks gemiddeld drie grote ontruimingsronden met inzet van de Mobiele Eenheid, waarbij per ronde zo'n tien panden worden ontruimd.

Ook vinden in de praktijk ontruimingen van kraakpanden plaats om een einde te maken aan onveilige situaties, zoals brandgevaar.

Verder is het zo dat het bij een aanzienlijk deel van alle kraken het niet tot een ontruiming komt. Deze kraken worden bijvoorbeeld in overleg tussen krakers, gemeente, politie en eigenaren opgelost. Daarbij geeft de eigenaar bijvoorbeeld aan geen schadeclaims te zullen indienen of hij koopt de krakers uit en de krakers beloven het pand binnen een bepaalde termijn te verlaten.

In het onderstaande wordt nader ingegaan op de problematiek die zich de laatste jaren rond het fenomeen kraken heeft ontwikkeld. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen in het kader van kraken wordt tevens aangegeven waar de knelpunten en hiaten zitten in het huidige instrumentarium om kraken tegen te gaan.

Omvang van de kraakproblematiek

Met betrekking tot de omvang van kraken, dat wil zeggen het aantal kraakpanden en het aantal krakers in Nederland, zijn geen valide landelijke gegevens bekend. De meeste gemeenten hebben geen goed inzicht in de totale omvang van deze problematiek binnen hun gemeente. Vaak melden eigenaren de kraak niet als het pand al langer dan een jaar leegstaat, aangezien dit dan niet strafrechtelijk kan worden aangepakt¹.

Een globaal beeld van de omvang van de kraakproblematiek in Nederland kan worden gevormd door middel van (ruwe) schattingen. Zo blijkt uit cijfers van het WODC dat in de periode 2004 tot en met de eerste helft van 2007 85 strafzaken betreffende overtreding van artikel 429sexies Sr bij de parketten zijn ingeschreven. Uit navraag bij de Raad voor de Rechtspraak blijkt, dat er – zoals blijkt uit de registratie – bij de rechtbanken de laatste jaren jaarlijks tussen de 300 en 450 civiele ontruimings-kort gedingen met betrekking tot kraken zijn geweest².

Het voorgaande betreft slechts een schatting van de geregistreerde zaken die aanhangig gemaakt zijn bij het Openbaar Ministerie en de rechtbank. De totale problematiek is vele malen groter. Zo blijkt uit navraag bij de politie en het Openbaar Ministerie in Amsterdam dat in veel gevallen opgetreden wordt tegen krakers op grond van onder meer artikel 138 Sr (huishoofdbreuk). Uit de beschikbare cijfers met betrekking tot artikel 138 Sr is echter niet herleidbaar in hoeveel gevallen het krakers betreft. Daarnaast is het zo dat het in de praktijk in het merendeel van de gevallen niet tot rechtszaken komt. Krakers blijken bijvoorbeeld in veel gevallen het gekraakte pand reeds te verlaten als blijkt dat de officier van justitie heeft besloten dat er voldoende grond is voor ontruiming op grond van artikel 429sexies Sr. Bovendien worden gekraakte panden in veel gevallen door de krakers verlaten, na overleg tussen de eigenaar en de krakers. In een dergelijk geval beloven de krakers bijvoorbeeld het pand binnen een bepaalde termijn te verlaten en belooft de eigenaar geen stappen te ondernemen. Ook komt het voor dat de eigenaar de krakers uitkoopt. Indicierend is ook dat Amsterdam volgens een ruwe schatting uit 2004 tussen de 200 en 300 kraakpanden telt.³ Hoewel ook hier geen exacte gegevens voor handen zijn, kan worden geconcludeerd dat de kraakproblematiek zich in Amsterdam concentreert en aldaar een grote omvang kent. Echter, deze problematiek blijft zeer zeker niet beperkt tot Amsterdam en de andere grote gemeenten. Ook in middelgrote en kleine gemeenten

¹ Kamerstukken II 2008/09, bijlage bij 31 700 XVIII, nr. 57, blz. 53.

² Brief van de Raad voor de Rechtspraak d.d. 23 oktober 2008.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XIII, nr. 53.

komt dit voor. Uit berichtgeving in de media uit 2008 blijkt dat ook regelmatig in middelgrote gemeenten als Groningen, Nijmegen, Leiden, Zwolle, Deventer, Breda, Bergen op Zoom en Dordrecht wordt gekraakt en incidenteel in kleinere gemeenten, zoals recent in Bodegraven, Hoog-Keppel, Wissel, Denekamp, Norg en Soestduinen.

Duidelijke normstelling: kraken kan en mag niet

Met dit wetsvoorstel wensen wij de norm te onderstrepen dat kraken te allen tijde onrechtmatig is. Kraken kan worden aangemerkt als een vorm van eigenrichting, waarbij het eigendomsrecht ernstig wordt geschonden. Dit strookt niet met wat wij in de Nederlandse democratische rechtsstaat voorstaan. Onder het mom van kraken wordt niet alleen andermans eigendom toegeëigend, maar in veel gevallen vervolgens ook ernstig beschadigd en verwaarloosd. Vaak draait de eigenaar op voor de kosten van vernieling en verwaarlozing. Het verhalen van de schade is in de regel niet eenvoudig doordat de identiteit van de krakers dikwijls niet kan worden achterhaald en/of de krakers het geld niet hebben. Voorts worden de aan het pand gerelateerde verzekeringen veelal door de verzekeringsmaatschappij beëindigd wanneer een pand gekraakt is, waardoor de schade niet wordt gedekt. Daardoor loopt de eigenaar van een pand veel risico. Kraken wordt dan ook naar onze mening te vaak als geoorloofd en onschuldig beschouwd.

De ernst van de kraakproblematiek vergt naar onze mening een duidelijkere wettelijke normstelling. Deze ernst komt bijvoorbeeld niet goed tot uitdrukking in het feit dat kraken nu slechts gedurende het eerste jaar leegstand strafrechtelijk kan worden aangepakt en dat kraken nu slechts een overtreding is. Ook vinden wij dat een verkeerd signaal uitgaat van het feit dat met het huidige artikel 429sexies Sr slechts «het niet voldoen aan een vordering van de rechthebbende om een wederrechtelijk in gebruik genomen woning of gebouw aanstonds te ontruimen» strafbaar is.

Naar onze mening is het eveneens onwenselijk dat de eigenaar in geval van kraak na het eerste jaar leegstand alleen nog door middel van een civielrechtelijke procedure de ontruiming van zijn pand kan realiseren, waarbij op de eigenaar als eisende partij de stelplicht en bewijslast drukt ten aanzien van zowel de spoedeisendheid (in geval van kort geding) als de belangenafweging. Dit terwijl kraken onrechtmatig is. Wat ons betreft is dit de zaken omkeren.

Kraken is een oneigenlijk middel om leegstand tegen te gaan

Kraken wordt door sommigen gezien als welkom instrument om leegstand tegen te gaan.

Wij nemen hier nadrukkelijk afstand van en vinden kraken een oneigenlijk middel om leegstand tegen te gaan. Het bestrijden van leegstand is een belangrijke zaak, die wij niet aan de willekeur van krakers willen overlaten. Gemeentebesturen hebben immers geen invloed op waar en wanneer er wordt gekraakt, of het bonafide of malafide eigenaars betreft, of het een pand betreft waarmee wordt gespeculeerd of dat wordt verbouwd. Wij hechten zeer aan democratisch gelegitimeerd leegstandsbeleid, niet het «beleid» van de kraakbeweging. Ook in de motie Hermans, die op 31 januari 2006 door de Kamer is aangenomen, wordt de bestrijding van onwenselijke langdurige leegstand een publieke taak geacht¹. Wanneer de kraak woonruimte betreft valt dit bovendien niet te rijmen met het woonruimteverdelingsbeleid: kraken is een vorm van voordringen, terwijl anderen netjes op hun beurt wachten.

Los van het bovenstaande kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de vaak verkondigde aanname dat sprake is van «speculatieve» leegstand van een grote omvang. Volgens deskundigen komt speculatief of strate-

¹ Kamerstukken II 2005–2006, 30 300 XI, nr. 86.

gisch gedrag van pandeigenaren in de vorm van het voor lief nemen van de leegstand wanneer men verwacht dat de waarde van de grond en/of het pand zal stijgen weinig voor¹. Leegstand blijkt vooral te worden veroorzaakt door een te groot aanbod en veroudering van de voorraad². Het aandeel «speculatieve» leegstand zal naar onze mening nog kleiner zijn in tijden van economische neergang, zoals nu met de kredietcrisis. Pandeigenaren zijn veelal ook zelf de dupe van leegstand en voorkomen dient te worden dat zij dubbel worden gedupeerd. Met betrekking tot het initiëren en uitvoeren van leegstandsbeleid ligt er naar onze mening in de eerste plaats een taak voor de gemeenten, die door hen nog te vaak – mede onder het mom van het argument dat kraken een welkom instrument tegen leegstand is – niet wordt ingevuld. In geval sprake is van vastgoedfraude ligt er een taak voor onder meer gemeenten, politie en Openbaar Ministerie.

Kraken na eerste jaar van leegstand: termijn van een jaar is achterhaald

De termijn van een jaar leegstand, waarbinnen kraken op grond van artikel 429sexies Wetboek van Strafrecht strafrechtelijk kan worden aangepakt, is inmiddels om meerdere redenen achterhaald. Destijds bij de totstandkoming van artikel 429sexies Sr – met de invoering van de Huisvestingswet – is voor strafbaarstelling van kraken door de wetgever een termijn van een jaar leegstand aangehouden, omdat ervan uit werd gegaan dat het voor eigenaren goed mogelijk was om binnen een jaar de leegstand van een pand tegen te gaan. Dit blijkt nu – onder meer door de enorme productie aan nieuwbouwkantoren en de als gevolg daarvan langdurig leegstaande oudere kantoren – in veel gevallen niet meer het geval te zijn. Zo staat bijvoorbeeld tien procent van de leegstaande kantoorpanden drie jaar of langer geheel leeg. Reden daarvan is vooral dat ze moeilijk te verhuren zijn. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor winkelruimten op aanlooproutes en B- en C-locaties. Gebleken is ook dat het criterium van een jaar leegstand bij burgers de indruk wekt dat kraken kan en mag.

Voorts is de praktijk ontstaan dat krakers veruit in het merendeel van de gevallen kraken na het eerste jaar van leegstand. De onderlinge verhouding tussen het aantal strafrechtelijke en het aantal civielrechtelijke kraakzaken – zoals in het voorgaande beschreven – bevestigt dit (jaarlijks ongeveer tussen de 300 en 450 civielrechtelijke zaken tegenover enkele tientallen strafrechtelijke). In de Amsterdamse praktijk zou naar schatting zeventig procent van de kraakpanden langer dan twaalf maanden leeg gestaan hebben op het moment dat ze werden gekraakt, zo blijkt uit navraag bij de politie in Amsterdam. Dit houdt verband met het feit dat kraken tot op heden slechts gedurende het eerste jaar van leegstand op grond van artikel 429sexies Wetboek van Strafrecht strafrechtelijk kan worden aangepakt en dat na dat eerste jaar slechts de mogelijkheid van een civielrechtelijke ontruimingsprocedure van de eigenaar ten aanzien van de krakers openstaat. Krakers wachten de situatie af dat een pand langer dan een jaar leegstaat. Dit kan ook mede als verklaring worden gezien voor het feit dat het aantal strafzaken op grond van artikel 429sexies Sr een sterke daling laat zien tussen 2004 en midden 2007³. Door krakers wordt actief bijgehouden hoe lang panden leegstaan, met als doel om na het eerste jaar te gaan kraken en er zeker van te zijn dat strafrechtelijk optreden niet aan de orde kan zijn. Ook stellen krakers de politie door middel van een brief op de hoogte van het feit dat een pand volgens hun gegevens een jaar leegstaat en dat zij dus naar hun mening gerechtigd zijn om het pand te kraken. Krakers spelen op professionele wijze in op het onderscheid (de tijdsknip) in het wettelijke instrumentarium dat voorhanden is.

¹ Kamerstukken II 2008–2009, bijlage bij 31 700 XVIII, nr. 57, blz. 16.

² Kamerstukken II 2008–2009, bijlage bij 31 700 XVIII, nr. 57, blz. 14.

³ Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 XVIII, nr. 57 bijlage.

Dit anticiperende gedrag van krakers kan niet alleen worden verklaard door het feit dat na het eerste jaar geen sprake kan zijn van strafrechtelijk optreden of een strafblad, maar ook doordat de civielrechtelijke aanpak een weinig afschrikwekkende werking lijkt te hebben richting de krakers. Krakers betrekken na een ontruiming eenvoudigweg in veel gevallen weer een ander leegstaand pand of ander kraakpand, waardoor de problematiek wordt verplaatst in plaats van opgelost. Het civielrechtelijke ontruimingsinstrument is er weliswaar op gericht dat de rechtmatige eigenaar weer beschikking krijgt over zijn pand – en dat de krakers dus het gekraakte pand dienen te verlaten – maar er is geen sprake van afschrikwekkende sancties die specifiek op de krakers zijn gericht. Los daarvan duurt een gewone civiele procedure vaak te lang om tegen krakers soelaas te bieden. De rechtmatige eigenaar van een gekraakt pand is aangewezen op het kort geding, maar dan moet wel vaststaan dat de zaak spoedeisend is.

Bewijstechnische problemen met het huidige strafrechtelijke instrumentarium

Zoals ook de grote vier gemeenten (G4) onlangs hebben aangegeven, stuit de uitvoering op moeilijkheden¹. Het blijkt niet altijd eenvoudig om de bewijslast rond te krijgen. Zo bemoeilijkt de termijn van een jaar leegstand het strafrechtelijk optreden van de politie en het Openbaar Ministerie. Bewezen moet worden dat het pand op het moment dat het werd gekraakt korter dan een jaar niet meer in gebruik was. Dit leidt tot vertraging bij ontruiming en tot extra werklast. Ook blijken de inspanningen van politie en het Openbaar Ministerie in dit kader meer dan eens tevergeefs, aangezien de krakers in veel gevallen net voordat een pand wordt ontruimd, zijn vertrokken.

Verder is uit de praktijk gebleken dat het vereiste – conform artikel 429 sexies Sr – van de vordering van de rechthebbende om de woning of het gebouw aanstonds te ontruimen, tot problemen leidt. Door dit wettelijke vereiste kunnen krakers die in een pand aanwezig zijn – of een deel van de krakers – stellen, dat zij de vordering niet hebben ontvangen dan wel niet hebben gehoord en kunnen daarmee mogelijk strafrechtelijke vervolging ontlopen. Een ander nadeel hiervan is dat als de krakers meteen aan de vordering voldoen, zij niet strafbaar zijn en dus vaak gedurende de periode die tot aan de vordering van de rechthebbende verstrijkt, straffeloos in een pand kunnen verblijven. Ook in dergelijke gevallen is de moeite die de politie en het Openbaar Ministerie in een zaak tegen de krakers hebben gestoken voor niets geweest.

Verschuiving naar andersoortige krakers

Zowel in de persoon van de krakers als in hun motieven zijn de afgelopen decennia verschuivingen waarneembaar. De problematiek van de woningnood, zoals in de jaren zeventig het geval was, is niet meer dezelfde. Kraken in de 21ste eeuw kan steeds minder worden gezien als een activiteit, verbandhoudend met woningnood. Landelijk gezien is er geen sprake van woningnood en zelfs in grootstedelijk gebied zijn woningen beschikbaar. In de politiepraktijk is merkbaar dat binnen de kraakwereld inmiddels niet meer zozeer gesproken wordt over «bestrijding van leegstand» als maatschappelijk doel, maar eerder over goedkoop onderdak. In toenemende mate lijken argumenten als via een eenvoudige weg over woonruimte kunnen beschikken, goedkoop wonen en het wonen op A-locaties een rol te spelen.

Daarnaast beschikken de in Nederland actieve krakers in toenemende mate over een andere nationaliteit. Zo worden bij ontruiming van kraakpanden de laatste jaren steeds vaker personen aangetroffen die niet uit Nederland afkomstig zijn. Het zou met name gaan om zogeheten anti-

¹ Brief G4 d.d. 30 oktober 2008.

globalisten, seizoensarbeiders en «toeristische» krakers afkomstig uit Zuiden Oost-Europa. In oktober 2007 werden bij een ontruiming van een kraakpand in Amsterdam naast zes krakers met een Nederlandse nationaliteit, krakers aangehouden met een Duitse, Deense, Franse, Canadese, Ierse, Engelse, Italiaanse, Australische en Finse nationaliteit. Het gegeven dat Nederland te boek staat als een land waar kraken is toegestaan, lijkt hierin een belangrijke rol te spelen. Ook dit is voor ons een argument voor een stringenter en eenduidigere aanpak van kraken. Voorkomen moet worden dat het Nederlandse beleid ten aanzien van kraken een aanzuigende werking heeft op krakers afkomstig uit het buitenland.

Klimaat van verharding onder krakers

Een kleine groep onder de krakers lijkt criminele gedragingen, zoals geweld en intimidatie, steeds minder te schuwen. Ook door de grote vier gemeenten wordt een harde, strafrechtelijke aanpak van deze categorie krakers noodzakelijk geacht. Recentelijk is door de grote vier gemeenten benadrukt dat excessief geweld en schade bij ontruiming, veroorzaakt door een klein deel van de krakers, onacceptabel is en bij tijd en wijle tot veel onrust in de steden leidt¹.

Incidenten en excessen doen zich met name voor wanneer panden door de politie worden ontruimd. De politie wordt bij ontruiming van kraakpanden in toenemende mate geconfronteerd met gewelddadige tegenwerking en gevaarstelling, bijvoorbeeld in de vorm van barricades en boobytraps. In die tegenstand kampen politie en justitie met een tendens van verharding, zoals onder meer is gebleken uit navraag bij de politie en het Openbaar Ministerie in Amsterdam. Van symbolisch verzet is steeds minder sprake. Dit heeft in enkele gevallen geleid tot extreem gevaarlijke situaties voor de politie. Wij zijn van mening dat deze vormen van agressie en geweld tegen deze werknemers met een publieke taak niet kan worden getolereerd. Zij moeten hun publieke taak – zoveel als mogelijk – veilig kunnen uitvoeren.

De in Amsterdam waargenomen tendens om panden in afwachting van ontruiming steeds zwaarder te barricaderen, heeft reeds geleid tot een gewijzigde aanpak aldaar. Recentelijk is in Amsterdam besloten om niet in alle gevallen ontruiming aan te kondigen en niet alleen te ontruimen op een aantal vooraf vastgestelde dagen. Indien daartoe aanleiding bestaat, bijvoorbeeld in het geval dat openlijk geweld wordt gepleegd tegen personen of goederen, wordt vaker tussentijds en zonder aankondiging tot ontruiming overgegaan².

Bovengenoemde gewelddadige acties bij ontruiming hebben veelal een georganiseerd karakter. Ook komt het voor dat krakers op de persoon gerichte acties uitvoeren. Dit door bijvoorbeeld namen en foto's van bestuurders en politieagenten, maar ook vastgoedhandelaren en makelaars in de openbaarheid te brengen en privé-adressen openbaar te maken. In dit kader is ook het incident vermeldenswaardig, waarbij – na een ontruiming in Amsterdam in mei 2008 – de ruiten van de ambtswoning van de burgemeester van Amsterdam werden ingegooid. Ten slotte zijn er signalen dat kraakpanden in bepaalde gevallen fungeren als toevluchtsoord voor diegenen die gebaat zijn bij een anonieme verblijfplaats.

In het verlengde van het voorgaande zijn wij van mening dat een versterkte strafrechtelijke aanpak, waarvan een meer afschrikwekkende werking uitgaat, aangewezen is. Het civiele recht kan die naar zijn aard niet bieden. Wij verwachten dat door middel van het introduceren van een algeheel kraakverbod en strafbaarstelling van kraken als misdrijf het merendeel van de huidige krakers zal afzien van kraken. Mede als gevolg hiervan zullen politie en Justitie naar verwachting niet meer in beslag worden gehouden met vele (onderzoeken in het kader van (mogelijke))

¹ Brief van de G4 aan de initiatiefnemers van de Wet Kraken en leegstand van 30 oktober 2008.

² Aanhangsel Handelingen II 2007/08, nr. 1820.

ontruimingen. Dit biedt mogelijkheden om de strafrechtelijke aanpak van de relatief kleine groep hardnekkige en gewelddadige krakers te intensiveren en indien nodig door te rechercheren. Wat betreft meer specifiek opsporing en vervolging van deze harde kern van krakers wordt met de omzetting van het delict kraken van een overtreding in een misdrijf extra mogelijkheden gecreëerd. Zo wordt de verjaringstermijn door strafbaarstelling als misdrijf verlengd van drie tot zes jaar. Ook is medeplichtigheid aan kraken, alsmede het deelnemen aan een organisatie die kraken als oogmerk heeft, op deze wijze strafbaar. Ten slotte worden op deze wijze extra mogelijkheden geboden om diegenen die verdacht worden van kraken goed te kunnen identificeren. Indien nodig kunnen buitenlandse krakers zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland – doordat kraken een misdrijf is – in verzekering worden gesteld.

Bovendien hebben ontruimingen op strafrechtelijke titel de voorkeur boven ontruimingen op civielrechtelijke titel, aangezien ontruimingen niet zonder geweld plegen te verlopen en ook veelal de openbare orde ernstig verstoren. Gemeenten, politie en Openbaar Ministerie zullen gezamenlijk (handhavings)beleid moeten vaststellen wanneer en hoe dergelijke ontruimingen het best kunnen plaatsvinden, zodat tevens verstoringen van de openbare orde zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen.

Samenloop delict kraken met andere strafbare feiten

Kraken gaat niet zelden gepaard met het plegen van andere strafbare feiten. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer er vernielingen zijn aangebracht aan het gekraakte pand of wanneer er sprake is van gewelddadig verzet bij de ontruiming van een kraakpand. Van de in de periode 2004 tot en met de eerste helft van 2007 85 bij de parketten ingeschreven strafzaken betreffende overtreding van artikel 429sexies Sr was bij 12 van deze zaken nog een andere overtreding geregistreerd. Bij 10 van de 85 strafzaken was ook een misdrijf geregistreerd, waarbij het bijvoorbeeld weerspannigheid met zwaar lichamelijk letsel of vernieling betrof¹. Deze gedragingen zijn afzonderlijk strafbaar gesteld. Indien krakers meerdere strafbare feiten plegen, is het zaak dat deze feiten cumulatief ten laste worden gelegd opdat zij ter verantwoording kunnen worden geroepen voor al hun gedragingen. Dit is te meer van belang, gezien de waargenomen tendens van verharding onder krakers.

Overlast en verloedering als gevolg van de aanwezigheid van kraakpanden

De aanwezigheid van gekraakte panden gaat ten slotte dikwijls gepaard met overlast en verloedering. Gekraakte panden zijn in veel gevallen dichtgetimmerd, beklad of verwaarloosd. De bewonerssamenstelling van deze panden wisselt frequent en krakers zijn niet geneigd om in het onderhoud van de gekraakte panden te investeren. Ook is vaak sprake van (geluids)overlast voor omwonenden. Deze verwaarlozing en overlast heeft ook zijn weerslag op omliggende panden. De kwaliteit en waarde van de omliggende woningvoorraad neemt af, het woongenot voor omwonenden wordt aangetast, met alle gevolgen voor de leefbaarheid in de buurt. Ten onrechte wordt dan ook naar onze mening in de publieke discussie kraken soms als middel aangeduid om overlast en verloedering als gevolg van leegstand tegen te gaan.

Los van overlast en verloedering is er in geval van kraakpanden ook vaak sprake van brandgevaar en andere veiligheidsproblematiek, zowel voor de krakers als voor de omwonenden. In dergelijke gevallen dienen gemeenten handhavend tegen kraakpanden op te treden, maar in de praktijk gebeurt dit slechts zeer sporadisch. Dit terwijl er voorbeelden zijn dat het daadwerkelijk misgaat, zoals in Groningen waarbij sprake was van brand

¹ Kamerstukken II 2008–2009, bijlage bij 31 700 XVIII, nr. 57.

in het gekraakte deel van een filmhuis¹ en in Axel waarbij sprake was van brand in een gekraakte bedrijfsloods².

4. Voorgesteld instrumentarium ter bestrijding van kraken

Algehele strafbaarstelling van kraken

Om de hierboven genoemde redenen – met name het aspect van duidelijke normstelling en het gegeven dat krakers anticiperen op de termijn van een jaar leegstand zoals thans conform artikel 429sexies Sr het geval is – stellen wij allereerst voor kraken strafbaar te doen zijn ongeacht de periode van leegstand. Kraken is hierdoor te allen tijde strafbaar.

Vervallen van de vordering van de rechthebbende zich aanstonds te verwijderen

Zoals in het voorgaande reeds is aangegeven, is nu – conform artikel 429sexies Sr – slechts het niet voldoen aan een vordering van de rechthebbende om een wederrechtelijk in gebruik genomen woning of gebouw aanstonds te ontruimen strafbaar. Aangezien, naar hiervoor in deze memorie van toelichting naar voren kwam, uit de handhavingspraktijk is gebleken dat het vereiste van de vordering van de rechthebbende zich aanstonds te verwijderen bewijsproblemen oplevert, hebben wij ervoor gekozen dit vereiste uit artikel 429 sexies Sr niet over te nemen in de voorgestelde strafbaarstelling van kraken. Aldus worden het wederrechtelijk binnendringen van en het wederrechtelijk vertoeven in het leegstaande pand als zodanig strafbaar gesteld. Dat achten wij ook vanuit het oogpunt van duidelijke normstelling gewenst, omdat krakers die zich al wederrechtelijk in een pand bevinden niet meer aan strafrechtelijke aansprakelijkheid kunnen ontkomen door het pand op vordering van de rechthebbende aanstonds te ontruimen. Wij zijn dan ook van mening dat in de wet duidelijk tot uitdrukking dient te worden gebracht dat ook reeds het wederrechtelijk binnendringen van of vertoeven in een gebouw of woning strafbaar is.

Strafbaarstelling van kraken als misdrijf

Omdat kraken naar onze mening moet worden gezien als een vorm van eigenrichting, waarbij eveneens het eigendomsrecht ontoelaatbaar wordt beperkt, en omdat het hedendaagse kraken een verharding laat zien, stellen wij voor kraken strafbaar te stellen als misdrijf.

Ook de omzetting van een overtreding in een misdrijf drukt duidelijk uit dat kraken niet kan en mag. Bovendien draagt dit bij aan een vereenvoudigde opsporing en vervolging van kraken, vooral in geval van buitenlandse krakers. Het Wetboek van Strafvordering biedt mogelijkheden om de identiteit van de krakers vast te stellen. Personen die op verdenking van kraken – op grond van artikel 429sexies Sr – worden aangehouden, kunnen in de bestaande situatie gedurende zes uur worden opgehouden voor onderzoek (artikel 61, eerste lid, Sv). Zij kunnen daarbij aan bepaalde maatregelen ter identificatie worden onderworpen (artikel 61a Sv). Indien de termijn van zes uur (voor de berekening waarvan de tijd tussen middernacht en negen uur 's ochtends overigens niet wordt meegerekend) daarvoor te kort is, kan de termijn met nog eens zes uur worden verlengd (artikel 61, tweede lid, Sv). Bij de aanpak van krakers – vooral van buitenlandse personen die in Nederland kraken – kan doorgaans geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland worden vastgesteld, zodat zij in het belang van het onderzoek – bijvoorbeeld omdat hun eerdere ophouding nog geen voldragen identificatie heeft opgeleverd, in verzekering worden gesteld (zie artikel 67, tweede lid, in verbinding met de artikelen 57 en 58

¹ De Telegraaf, 2 december 2007.

² BN/De Stem, 16 november 2007.

Sv). Deze laatste mogelijkheid, die thans niet bestaat, wordt door dit wetsvoorstel geactiveerd: door kraken van een overtreding in een misdrijf om te zetten en daarop gevangenisstraf te stellen, is bij deze categorie personen sprake van verdenking van een strafbaar feit waarvoor op grond van artikel 67, tweede lid, Sv voorlopige hechtenis is toegelaten, wat krachtens artikel 58, eerste lid, Sv een voorwaarde is voor de inverzekeringstelling. Langs deze weg kan de voorgestelde strafbaarstelling van kraken als misdrijf dus bijdragen aan het vergemakkelijken van de identiteitsvaststelling en het daadwerkelijk veroordelen van kraken.

De omzetting van een overtreding in een misdrijf heeft voorts een uitbreiding van de mogelijkheden van strafrechtelijk optreden tot gevolg. Bij misdrijven geldt dat de daarop gestelde maximale gevangenisstraf met een derde kan worden verhoogd indien tijdens het plegen van het feit nog geen vijf jaar zijn verlopen sinds betrokkene is veroordeeld tot gevangenisstraf wegens een soortgelijk misdrijf (artikel 43a Sr). En het deelnemen aan een organisatie die het plegen van strafbare feiten tot oogmerk heeft – op welke deelname maximaal zes jaar gevangenisstraf is gesteld – is alleen strafbaar als die strafbare feiten misdrijven zijn (artikel 140 Sr). Daardoor ontstaan ruimere mogelijkheden om op te treden tegen krakers die recidiveren en die een gestructureerd samenwerkingsverband vormen dat op het kraken van panden is gericht. Gaat kraken met andere strafbare feiten gepaard, zoals vernieling en mishandeling, dan kunnen deze feiten cumulatief worden ten laste gelegd, waardoor hoge strafmaxima beschikbaar komen.

Uit de ons beschikbare gegevens blijkt dat tot op heden op grond van artikel 429sexies Sr niet of nauwelijks een vrijheidsstraf voor kraken is opgelegd. Met de in dit wetsvoorstel voorziene strafbaarstelling van kraken als misdrijf, kan het opleggen van een vrijheidsstraf eerder in beeld komen.

In dat verband vermelden wij dat ingevolge artikel 14a Wetboek van Strafrecht de voor kraken op te leggen gevangenisstraf door de strafrechter gedeeltelijk of zelfs geheel voorwaardelijk kan worden opgelegd, hetgeen een belangrijk instrument kan zijn voor het voorkomen van recidive. In geval van veroordeling van een kraker kan in bepaalde gevallen een deels voorwaardelijke gevangenisstraf – als stok achter de deur – aangewezen zijn om te voorkomen dat de kraker – zoals tot op heden vaak het geval is – een ander pand kraakt. Ten slotte is gevolg van strafbaarstelling als misdrijf dat de verjaringstermijn verlengd wordt van drie tot zes jaar.

De strafmaxima

Op kraken is thans conform artikel 429sexies Sr een maximale vrijheidsstraf van vier maanden gesteld. De afschrikkende werking hiervan is bescheiden. Wij stellen dan ook voor om evenals bij huisvredebreuk en lokaalvredebreuk het geval is te voorzien in een strafverhogingsgrond met een derde voor het geval het kraken door twee of meer verenigde personen wordt begaan en met een jaar voor het geval de krakers bedreigingen uiten of zich bedienen van middelen die geschikt zijn om vrees aan te jagen. Als de krakers daarbij bijvoorbeeld bedreigingen uiten, loopt de maximale gevangenisstraf uit naar een jaar en vier maanden gevangenisstraf. En indien de krakers daarnaast ook nog andere strafbare feiten begaan, kunnen deze cumulatief worden ten laste gelegd waardoor hogere strafmaxima beschikbaar komen. Voor het geval waarin een pand door één persoon is gekraakt, stellen wij voor het bestaande strafmaximum van vier maanden vrijheidsstraf te handhaven. Daarmee blijft het onderlinge evenwicht tussen de wettelijke strafmaxima behouden; zo is op huisvredebreuk (begaan door één persoon) zes maanden gevangenisstraf gesteld, terwijl huisvredebreuk, vanwege de inbreuk op het huis-

recht, als strafwaardiger moet worden gezien dan het kraken van een leegstaand pand.

Verhouding nieuw instrumentarium tot bestaand instrumentarium: de toegevoegde waarde van het nieuwe instrumentarium

Het is van belang dat het voorgestelde instrumentarium op een goede wijze aansluit op de reeds bestaande instrumenten. Hier zal in het onderstaande kort op worden ingegaan. Ook zal nog beknopt worden aangegeven in welke zin dit nieuwe instrumentarium een belangrijke aanvulling vormt op de reeds bestaande instrumenten.

Vanzelfsprekend zal – zoals gezegd – het nieuwe instrumentarium van de algehele strafbaarstelling van kraken als misdrijf niet op zichzelf dienen te staan. Een effectieve aanpak van kraken vergt een integrale benadering van zowel kraken als leegstand.

Met de in dit wetsvoorstel vormgegeven algehele strafbaarstelling van kraken als misdrijf menen wij dat wordt voorzien in instrumentarium waarvan een duidelijkere normstelling en meer afschrikkende werking uitgaat en waardoor meer mogelijkheden worden gecreëerd om kraken – tegen de achtergrond van de in het voorgaande aangegeven redenen – zwaarder te sanctioneren en een bijdrage te leveren aan de opsporing en vervolging in dit kader.

Meerwaarde van dit wetsvoorstel is dus allereerst dat de norm – kraken kan en mag niet – duidelijk wordt gesteld. Ook is sprake van een meer afschrikkend instrumentarium, met name met betrekking tot de grote groep krakers. Dit onder andere door het feit dat hogere strafmaxima met dit wetsvoorstel in beeld komen. Verder heeft een algeheel kraakverbod het onbetwiste voordeel van duidelijkheid. Duidelijker is door dit wetsvoorstel onderstreept dat kraken in alle gevallen onrechtmatig is. Ten slotte worden de mogelijkheden voor politie en justitie voor het rond krijgen van de bewijslast in het kader van de opsporing en vervolging verbeterd. Deze uitbreiding van de strafrechtelijke mogelijkheden om kraken aan te pakken sluit aan bij de geconstateerde ontwikkelingen in de «krakersscene».

Pandeigenaren worden beter beschermd tegen ernstige inbreuken op hun eigendomsrechten. Eigenaren van panden zijn niet slechts meer aangewezen op civielrechtelijke ontruimingsprocedures. Ook kan beter worden voorkomen dat de krakers in grote mate vrijuit gaan en dat zij in veel gevallen als het ware kunnen blijven «hoppen» van het ene kraakpand naar het andere kraakpand. Verder is naar onze verwachting een gevolg van dit wetsvoorstel dat politie en justitie kraken zich meer kunnen concentreren op de aanpak van de harde kern van krakers.

Deze uitbreiding van strafrechtelijke mogelijkheden om kraken tegen te gaan, laat onverlet dat civielrechtelijke mogelijkheden om kraken aan te pakken uiteraard ook nog altijd open blijven staan. In bepaalde gevallen kan het nog steeds zo zijn dat de civielrechtelijke weg meer aangewezen is dan de strafrechtelijke, bijvoorbeeld als het verhalen van schade gecompliceerd ligt.

5. Aanpak van kraken: uitvoering en handhaving

Consequent strafrechtelijk optreden vereist

Mede gelet op de gewijzigde maatschappelijke context rond kraken en de gewijzigde aard van kraken en krakers, zoals hierboven beschreven, is een intensieve strafrechtelijke aanpak van met name de harde kern van de krakers – binnen het kader van een geïntensiveerde integrale aanpak van

kraken en leegstand – naar onze mening aangewezen. Wij zijn derhalve van mening dat vanuit de overheid voorzien moet zijn in een consequente strafrechtelijke aanpak van kraken als sluitstuk van een integrale aanpak van kraken en leegstand.

Met name in de beginperiode dat dit wetsvoorstel van kracht zal zijn, zal het optreden van politie en Openbaar Ministerie naar onze mening niet beperkt kunnen blijven tot een klein aantal ontruimingsronden per jaar. Mede in het kader van een duidelijke normstelling zullen gekraakte panden zo snel mogelijk na de kraak moeten worden ontruimd. Door middel van directe ontruiming wordt tegengegaan dat de indruk ontstaat dat kraken is toegestaan of wordt getolereerd. Over de aanpak van kraken dienen in de lokale driehoek afspraken te worden gemaakt tussen politie, justitie en het lokaal bestuur.

Door consequent optreden wordt bovendien voorkomen dat krakers als het ware worden beloond, doordat zij toch enkele maanden in een gekraakt pand kunnen verblijven. Ook wordt voorkomen dat het voor krakers loont om wederom een ander leegstaand pand te kraken, waar ze wederom gedurende enkele maanden kunnen verblijven. Ten slotte kan direct optreden voorkomen dat de feitelijke ontruiming wordt bemoeilijkt door verschansing. Hierdoor vraagt een ontruiming vaak veel inzet van politie en Openbaar Ministerie en bovendien levert het voor hen veel gevaar op. Ook kan dit gepaard gaan met gevaar voor de directe omgeving en verstoring van de openbare orde. Illustratief in dit kader is bijvoorbeeld de ontruiming van het TPG-gebouw in Nijmegen op 16 mei 2008, waarbij veel inzet van de Mobiele Eenheid noodzakelijk was om de opgeworpen barricadering te doorbreken en de omgeving diende te worden afgezet.¹

Hierbij dient te worden aangetekend dat met name in de beginperiode dat dit wetsvoorstel van kracht zal zijn, sprake zal zijn van enige, nog niet naar omvang exact in te schatten, extra inspanningen voor politie, Openbaar Ministerie en de rechtelijke macht. Met deze wetswijziging kunnen kraakpanden namelijk ook na een jaar leegstand strafrechtelijk worden aangepakt, terwijl dat momenteel alleen civielrechtelijk mogelijk is. De verwachting is echter dat na deze beginperiode de belasting zal afnemen, aangezien het aantal gekraakte panden – zoals het zich laat aanzien – zal afnemen enerzijds doordat de leegstand afneemt en anderzijds als gevolg van de verhoogde afschrikkende werking van het strafrechtelijke instrumentarium. Verder is – zoals gezegd – voordelig dat niet langer veel inzet hoeft te worden gepleegd om de periode van leegstand vast te stellen. Het maakt bovendien voor de belasting van de politie en de rechtelijke macht niet veel uit of het met name civielrechtelijke ontruiming betreft – zoals voor wetswijziging het geval is – of strafrechtelijke. Hier is namelijk sprake van een verplaatsingseffect; het maakt voor de werkbelasting van de politie immers niet uit of het optreden bij de ontruiming plaatsvindt op grond van een civielrechtelijk dan wel strafrechtelijk vonnis. Civielrechtelijke ontruiming die alleen door de deurwaarder worden uitgevoerd, zijn in de praktijk minder veelvoorkomend.

Ook voor de belasting van de rechterlijke macht geldt dat vooral verplaatsing van zaaksaanbod wordt verwacht; van zaken voornamelijk aangebracht bij de civiele rechter, naar zaken voornamelijk voor de strafrechter. Voor de officier van justitie zal deze wetswijziging naar verwachting wel extra zaken – en daarmee mogelijk ook extra werklast – opleveren, aangezien naar verwachting vaker strafrechtelijk zal worden opgetreden. De verwachting is echter ook dat de werklast voor de officier per zaak zal afnemen, aangezien met de voorgestelde delictomschrijving een aantal in de praktijk spelende bewijsproblemen worden verholpen. In paragraaf 9 zal hier nader op worden ingegaan.

¹ De Gelderlander, 17 mei 2008.

In lijn met de integrale aanpak die wij voorstaan, is het naar onze mening aangewezen dat politie, justitie en het lokaal bestuur gezamenlijk op lokaal niveau – in de lokale driehoek – bestuurlijke beleidslijnen formuleren over de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan het leegstands- en kraakbeleid en op welke wijze onder meer het algehele kraakverbod zal worden gehandhaafd. Op deze wijze kan onder meer worden bewerkstelligd dat aan de voorkant maatregelen zijn genomen om leegstand tegen te gaan en dat aan de achterkant de handhaving van het algehele kraakverbod wordt verzekerd.

Los van het bovenstaande is in dit kader van belang dat met betrekking tot het delict kraken – conform dit wetsvoorstel – niet langer sprake is van een overtreding, maar van een misdrijf. Deze duidelijke positionering van kraken als misdrijf zal naar onze mening tevens gevolgen dienen te hebben voor de prioriteit die vanuit de politie en het Openbaar Ministerie aan het delict kraken wordt toegekend. Hierbij erkennen wij evenwel tevens dat de prioriteit die aan de opsporing en vervolging van kraken moet worden toegekend, moet worden meegewogen in het geheel van prioriteiten op het terrein van opsporing en vervolging. Dit vraagstuk zal dan ook naar onze mening aan de orde dienen te komen tijdens de behandeling van de Justitie- en BZK-begroting.

6. Problematiek met betrekking tot leegstand

Omvang van de leegstandsproblematiek

Onderkend moet worden dat leegstand binnen gemeenten een onverminderd actueel publiek probleem is waarmee op maatschappelijk verantwoorde wijze dient te worden omgegaan. Zoals onder meer onlangs in het rapport «De oude kaart van Nederland: leegstand en herbestemming» van de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed is aangetoond, is in Nederland sprake van aanzienlijke langdurige leegstand van voornamelijk kantoorpanden en in mindere mate van winkels, bedrijfsruimten en woningen. Momenteel staat er ruwweg twee miljoen vierkante meter winkelruimte leeg; minimaal 4,5 miljoen vierkante meter kantoorruimte, 313 000 woningen en elf miljoen vierkante meter bedrijfsruimte¹. Er is sprake van een grote markt voor leegstandbeheerders.

Met name de leegstand van kantoren is problematisch. In Nederland staat tien procent van het totaal aan kantooroppervlak leeg en zowel het aantal meters leegstand als de duur van de leegstand van kantoorruimte stijgt de laatste jaren (van 2,7 miljoen vierkante meter in 2004 naar 4,5 miljoen in 2007), en hiervan duurt zeven procent al langer dan 3 jaar.

Er is sprake van grote verscheidenheid in Nederland voor wat betreft de leegstand van woningen. Terwijl de grote gemeenten aangeven dat er sprake is van krapte in bepaalde segmenten van de grootstedelijke woningmarkt, blijkt uit «De oude kaart van Nederland» dat in andere gebieden structurele leegstand van woningen trendmatige vormen aanneemt. Vanwege onderdruk en demografische krimp zou dit in gebieden als noordwest Friesland, noordoost Groningen, het zuiden van Zeeland en delen van Limburg aan de orde zijn, aldus dit rapport².

Wij verwachten dat de leegstand van kantoren, bedrijventerreinen, maar ook van koopwoningen als gevolg van de kredietcrisis nog verder kan oplopen.

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

² *De Oude Kaart van Nederland: leegstand en herbestemming*, (Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed, Atelier Rijksbouwmeester, Den Haag, 2008), blz. 118, (of: www.oudekaartnederland.nl, blz. 120).

Ruimte blijft onbenut, terwijl er vanuit maatschappelijk oogpunt kansen liggen

Langdurige leegstand is allereerst onwenselijk, aangezien hierdoor geen gebruik wordt gemaakt van panden terwijl daarmee wel in een maatschappelijke vraag naar ruimte kan worden voorzien. Leegstand is daarmee ook een kans, die naar onze mening niet onbenut moet blijven. Dit geldt te zeer in een land als Nederland met een hoge demografische dichtheid. In dit kader is bijvoorbeeld tekenend dat aan de randen van de steden vaak nieuwe kantoorpanden oprijzen, terwijl in de steden kantoorpanden langdurig leegstaan, zonder dat actief het initiatief wordt genomen om te bezien of (andersoortig) gebruik of herbestemming tot de mogelijkheden behoort.¹

Aantasting van de leefbaarheid

Bovendien gaat leegstand veelal gepaard met overlast en verloedering. De leegstaande panden kunnen in veel gevallen worden getypeerd als «rotte kiezen» en dit kan een verloederend effect hebben op de directe omgeving. Bij deze leegstaande panden is vaak sprake van ingegooide ramen, graffiti et cetera en aan deze panden wordt in veel gevallen minder onderhoud gepleegd, wat leidt tot verkrotting. Ook omliggende panden kunnen hierdoor in waarde dalen. De leefbaarheid kan hierdoor worden aangetast.

Risico van kraken

Ten slotte is het onwenselijk dat – zoals reeds in het voorgaande is aangegeven – langdurig leegstaande panden het risico lopen te worden gekraakt.

Dit rechtvaardigt in onze ogen bemoeienis en eventueel ingrijpen door de overheid. Het eigendomsrecht van eigenaars staat weliswaar bij ons hoog in het vaandel, maar dit geldt evenzeer voor publieke belangen, zoals overlast, verloedering, het achteruit gaan van de buurt, waardevermindering van omliggende panden en het simpele feit dat ruimte in Nederland, en met name in stedelijke gebieden, een schaars goed is, waarbij structurele leegstand niet past. Bij omvangrijke langdurige leegstand neemt bovendien ook de kans dat panden worden gekraakt toe, met allerlei onwenselijke neveneffecten waarop hiervoor al nader is ingegaan. Naar onze mening moet het eigendomsrecht van de eigenaar dan ook worden afgewogen tegen deze publieke belangen.

Oorzaken van leegstand: marktwerking, gronduitgifte, herbestemming

Los van deze bredere maatschappelijke effecten van leegstand, is ook onderdeel van de problematiek – mede gezien de veelvoorkomende langdurige leegstand – dat eigenaren problemen ondervinden bij het verkopen van of het vinden van een (nieuwe) bestemming voor hun pand, onder meer vanwege de situatie op de vastgoedmarkt. Bij leegstaande kantoorpanden lijkt het niet zozeer te gaan om speculerende eigenaren die hun panden bewust leeg laten staan om zo de prijs van het pand op te drijven². De belangrijkste reden van de leegstand van kantoren is het grote verschil tussen vraag en aanbod: al jaren wordt er veel meer aangeboden (nieuw gebouwd) dan opgenomen wordt door de markt³. Langdurig leegstaande kantoren bevinden zich op slechte locaties of zijn verouderd. Het nieuw ontwikkelen van kantoren blijkt nog steeds lucratief, zowel voor ontwikkelaar, eventuele belegger/eigenaar, huurder als voor de gemeente. Kantoorpanden verouderen snel in de huidige markt en gaan slechts circa 25 jaar mee. Nieuwe panden liggen beter in de markt. Huurders kiezen

¹ *De Oude Kaart van Nederland: leegstand en herbestemming*, (Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed, Atelier Rijksbouwmeester, Den Haag, 2008), blz. 17 of www.oudekaartnederland.nl, blz. 19.

² Kamerstukken II, 2008–2009, bijlage bij 31 700 XVIII, nr. 57, blz. 16.

³ Kamerstukken II, 2008–2009, bijlage bij 31 700 XVIII, nr. 57, blz. 14.

veelal voor een nieuw pand, dat een modernere uitstraling heeft, energiezuiniger is en betere ICT-mogelijkheden heeft. Dit terwijl de huur voor zo'n nieuw pand meestal niet of nauwelijks hoger is dan van een ouder pand. Voor gemeenten is nieuwbouw van kantoren interessant omdat zij daarmee economische bedrijvigheid naar hun gemeente kunnen halen danwel voor hun gemeente kunnen behouden. Bovendien verdienen gemeenten aan de uitgifte van grond. Dat daardoor andere kantoorpanden leeg komen staan, is een neveneffect dat meestal niet in de afwegingen wordt meegenomen, omdat het wordt afgewenteld op andere eigenaren, en dikwijls ook over de grens van gemeenten heen gaat. De problematische leegstand betreft vooral verouderde panden op kantoorlocaties en bedrijventerreinen. Voor de beeldvorming: het gaat dan om terreinen zoals in de Haarlemmermeer, Capelle aan de IJssel en Diemen. Verder geldt dat de gehanteerde afschrijvingsmethoden van vastgoedeigenaren transitie belemmeren. Ook leegstaand vastgoed staat voor de mogelijke verdien capaciteit in de boeken, hetgeen ombouw naar bijvoorbeeld woningen bemoeilijkt. Immers de verdien capaciteit van woningen, zeker voor starters en studenten, ligt lager dan die voor kantoorruimte. Tot slot dient bij transitie naar een andere bestemming het bestemmingsplan gewijzigd te worden. Deze procedure neemt de nodige tijd in beslag en los daarvan moeten de gemeente en andere belanghebbenden willen meewerken aan een dergelijke wijziging.

Huidig instrumentarium ter bestrijding van leegstand

De Nederlandse wetgeving biedt diverse mogelijkheden voor gemeenten om leegstand van woonruimte te bestrijden, zoals de mogelijkheid om het melden van leegstaande woonruimte te verplichten, het voordragen van een bewoner voor een leegkomende woning, en de mogelijkheid om leegstaande woningen of gebouwen te vorderen voor het gebruik als woonruimte, op grond van de Huisvestingswet en de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur van woonruimte op grond van de Leegstandwet. Los van deze wettelijke mogelijkheden kunnen gemeenten een leegstandbeleid ontwikkelen, dat begint met een bezinning op de uitgifte van grond voor nieuwbouw en de mogelijkheden tot herbestemming. Om kraken en verloedering van leegstaande panden te voorkomen, maken eigenaren ook vaak gebruik van een leegstandbeheerorganisatie (ook wel «anti-kraakbeheer» genoemd), die het pand in beheer geeft aan een «anti-kraakwacht» op grond van een beheerovereenkomst.

Het huidige instrumentarium wordt hieronder toegelicht. Ook wordt aangegeven waar de knelpunten en hiaten zitten in het huidige instrumentarium en waarom het onvoldoende werkt. Voor woonruimte is in principe al voldoende instrumentarium beschikbaar om leegstand tegen te gaan. Het probleem spitst zich toe op de leegstand van niet-woonruimte. Het instrumentarium dat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, heeft dan ook met name betrekking op niet-woonruimte, zoals leegstaande kantoren, winkelpanden, kerkgebouwen, en overige bedrijfsruimte.

Transitie

Een oplossing voor leegstand kan zijn om het pand een andere bestemming te geven. Het gebruik van leegstaande panden voor een andere bestemming dan de bestemming die erop rust, is met name wenselijk bij leegstaande kantoren. Er staat 4,5 miljoen vierkante meter kantooroppervlak leeg, waarvan een groot deel (ongeveer 3 miljoen vierkante meter) verouderde kantoren die langdurig leegstaan. Wij vinden het wenselijk om het eenvoudiger te maken om leegstaande kantoren – al dan niet tijdelijk – in te zetten als woonruimte. Per 1 juli 2008 is de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Met deze nieuwe

wet zijn de procedures om de bestemming te wijzigen of een ontheffing van het bestemmingsplan aan te vragen aanzienlijk verkort en vereenvoudigd. Zo is geen goedkeuring meer nodig van de provincie. De procedure-tijden zijn verkort van maximaal 64 weken naar maximaal 26 weken voor een wijziging van het bestemmingsplan en van maximaal 24 weken naar maximaal 20 weken voor een tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan. Zoals ook door de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed wordt benadrukt biedt de nieuwe Wro en de daaruit voortvloeiende actualisering van veel bestemmingsplannen «een gouden gelegenheid om het thema leegstand en herbestemming structureel op te nemen in het planologisch werkproces»¹.

Huisvestingswet

De Huisvestingswet (Hvw) biedt gemeenten de mogelijkheid in een huisvestingsverordening regels te stellen met betrekking tot de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Daarmee kunnen zij ook leegstand tegen gaan. Ongeveer de helft van alle gemeenten heeft een huisvestingsverordening. In hun huisvestingsverordening kunnen gemeenten het melden van leegstand van woonruimten verplicht stellen (artikel 8 Hvw). Ook voor het ter beschikking komen van bepaalde in de huisvestingsverordening aangewezen categorieën woningen geldt een meldingsplicht (artikel 18 Hvw). Voor deze woonruimte kunnen gemeenten personen voordragen. Tot slot hebben gemeenten de mogelijkheid tot het vorderen van leegstaande woningen en gebouwen voor gebruik als woonruimte (Hvw art 40).

Van het vorderingsinstrumentarium wordt door gemeenten weinig gebruik gemaakt. De Vereniging Nederlandse Gemeenten en de vier grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht geven aan dat dit komt doordat gemeenten het traject van vorderen te arbeidsintensief vinden en bovendien niet in de rol van eigenaar/verhuurder willen belanden. Dit is wel gemakkelijk voor een eigenaar, aangezien de gemeente moet zorgen dat hij de huur ontvangt, het huis goed wordt bewoond en het na 10 jaar weer in goede staat wordt teruggegeven.

Leegstandwet

De Leegstandwet biedt de mogelijkheid tot tijdelijke verhuur van specifiek beschreven woonruimte, waarbij de huurbescherming deels niet geldt (artikelen 15 en 16). Door *tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet* kan voorkomen worden dat gebouwen leegstaan en daarmee tevens vatbaar worden voor kraken. Het gaat om verhuur als woonruimte van leegstaande woningen of woonruimte in bepaalde typen gebouwen. De mogelijkheden tot tijdelijke verhuur zijn recent verruimd met de wijziging van de Leegstandwet van april 2005. De maximale (vergunning)termijn voor tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet is daarmee uitgebreid van 3 tot 5 jaar (een vergunning voor maximaal 2 jaar is te verlengen met telkens maximaal een jaar tot in totaal maximaal 5 jaar). Dit instrumentarium is alleen voor woonruimte bedoeld, omdat juist daar de huurbescherming tijdelijke verhuur aan banden legt. De mogelijkheid tot tijdelijke verhuur wordt in veel gemeenten gebruikt. In veruit de meeste gevallen gaat het om vergunningen voor tijdelijke verhuur in het kader van grote herstructureringsoperaties. In die gevallen zijn het de woningcorporaties die de vergunningen aanvragen. De mogelijkheid van tijdelijke verhuur lijkt bij particuliere verhuurders en leegstandbeheerders minder bekend. Dit terwijl het een zeer bruikbaar instrument is. Sommige gemeenten zijn bewust terughoudend in het informeren van particulieren hierover vanuit een (al dan niet terecht) angst voor misbruik van de regeling².

¹ *De Oude Kaart van Nederland: leegstand en herbestemming*, Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed, (Atelier Rijksbouwmeester, Den Haag, 2008), blz. 13 (of: www.oudekaartnederland.nl, blz. 15).

² Kamerstukken II 2008/09, bijlage bij 31 700 XVIII, nr. 57.

Los hiervan voorziet de Leegstandwet in mogelijkheden voor beter gebruik van leegstaande woningen en als woonruimte in te zetten leegstaande panden. Voor het terugdringen van leegstand in winkels, kantoren, kerkgebouwen en bedrijfsgebouwen biedt de Leegstandwet nu beperkt uitkomst, namelijk alleen wanneer het eenvoudig als woonruimte is in te zetten.

Leegstandbeheerovereenkomsten

Leegstandbeheer kan in veel omstandigheden een nuttige functie vervullen. De inzet van anti-kraakwachten kan voorkomen dat gebouwen leeg staan en daarmee tevens vatbaar worden voor kraken. Ook verloedering van panden kan hiermee worden tegen gegaan. Anti-kraak-, of leegstandbeheerovereenkomsten, zijn privaatrechtelijke overeenkomsten, waarop het Burgerlijk Wetboek van toepassing is. De leegstandbeheerovereenkomst kan worden beschouwd als een overeenkomst tot bewaarneming (afdeling 7.1.9. BW). De anti-kraakwacht moet ervoor zorgen dat het gebouw niet gekraakt wordt door het te bewonen of op andere wijze te gebruiken (bijvoorbeeld als atelierruimte). De anti-kraakwacht betaalt dan ook geen huur voor het wonen, maar slechts een vergoeding voor de kosten voor gas, licht en water. Deze laatste vergoeding mag niet hoger zijn dan de werkelijk gemaakte kosten, anders zal de leegstandbeheerovereenkomst toch als een huurovereenkomst moeten worden beschouwd, en kan de anti-kraakwacht een beroep doen op huurbescherming. De anti-kraakwacht kan ook een vergoeding krijgen voor zijn beheer.

Bewoning is de meest voorkomende vorm van leegstandbeheer van panden door anti-kraakwachten in het leegstaande pand. Er zijn echter ook andere vormen van anti-kraak-beheer mogelijk, zoals gebruik als atelierruimte of bedrijfsruimte. Bij beheer van panden door anti-kraakwachten, dient aan de vereisten van het bestemmingsplan, de bouwverordening en het Bouwbesluit 2003 te worden voldaan. In de praktijk worden deze regels dikwijls niet (geheel) nageleefd en gehandhaafd. Bovendien genieten anti-kraakwachten geen huurbescherming. In gevallen dat voorzien is dat leegstand langer gaat duren (denk aan de oude kantoren) zou tijdelijke verhuur vaak ook mogelijk zijn. In dergelijke gevallen pleiten wij daarom voor tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet. Wij vragen de Minister voor WWI om meer bekendheid te geven aan de mogelijkheden van tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet, zowel bij gemeenten als bij vastgoedbezitters en leegstandbeheerders. Voor eigenaren biedt tijdelijk verhuur op basis van de Leegstandwet het voordeel dat een huurvergoeding kan worden gevraagd en de huurbescherming van de huurders beperkt is. Door dit laatste is het mogelijk om het pand op relatief korte termijn weer beschikbaar te krijgen voor de oorspronkelijk bestemming.

Bij anti-kraak worden, zeker bij grote kantoor- of bedrijfspanden, dikwijls zeer veel vierkante meters per anti-kraakwacht beheerd, zodat het grootste deel van het gebouw toch leegstaat. Een echt alternatief voor leegstand is het dan niet. Er kan zelfs sprake zijn van leegstand in de zin van de Leegstandwet. Dit neemt niet weg dat leegstandbeheer door anti-kraakwachten een goede tijdelijke oplossing kan zijn voor leegstand en het voorkomen van kraak. Het draagt in elk geval bij aan de leefbaarheid, en voorkomt verloedering en overlast vanuit leegstaande dan wel gekraakte panden. Wij zien dan ook zeker een nuttige rol weggelegd voor de leegstandbeheerorganisaties. Ook wanneer het onderhavige wetsvoorstel wordt ingevoerd, zal er een belangrijk aandeel blijven voor leegstandbeheerorganisaties, met name wanneer er sprake is van kortdurende leegstand, in de eerste periode van langer durende leegstand en voor panden waarvoor vanwege locatie, type gebouw, bestemming en/of marktsituatie langdurig geen andere oplossing is. Overigens zouden

leegstandbeheerders het faciliteren van tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet ook prima tot hun taak kunnen rekenen.

De huidige aanpak ter bestrijding van leegstand

Zoals gezegd is het huidige instrumentarium uit de Huisvestingswet en de Leegstandwet vooral geschikt om leegstand van woonruimte tegen te gaan. Gebleken is echter dat de leegstandproblematiek niet slechts woonruimte betreft, maar ook vaak kantoorruimte, winkelruimte, kerken en overige bedrijfsruimte.

Het is van belang ook daarvoor een instrumentarium te ontwikkelen, waarmee gemeenten de leegstand van deze niet-woonruimte kan bestrijden. Gebleken is dat het aantal gemeenten dat actief is op leegstandbestrijding nog zeer beperkt is. Bovendien geldt: de ruimte in Nederland is beperkt, de demografische dichtheid hoog. Dit pleit voor een actieve en structurele aanpak van leegstand, of het nu woningen, kantoren, kerken, of andere gebouwen betreft. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt hiervoor verdere instrumenten te geven.

7. Voorgesteld instrumentarium ter bestrijding van leegstand

Zoals ook door de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed wordt geconstateerd, is er in veel gemeenten een gebrek aan gevoel van urgentie om leegstand aan te pakken en nemen gemeenten een afwachtende houding aan. Er zou vooral sprake zijn van reactief en ad hoc optreden, terwijl pro-actief optreden en een structurele aanpak gewenst zou zijn¹.

Dit initiatiefwetsvoorstel beoogt gemeenten te stimuleren tot het, waar nodig, ontwikkelen van een leegstandsbeleid. Het zal duidelijk zijn dat zulk beleid begint bij de mogelijkheden om de aanwas van nieuwe kantoorruimte, winkels en bedrijfsruimte te sturen. Immers, alleen bezien wat aan het eind van het proces, als kantoorruimten al lang leegstaan en geen verhuur meer mogelijk blijkt, nog kan gebeuren, doet te veel denken aan dweilen met de kraan open. Een weloverwogen pro-actief leegstandbeleid betreft daarom zowel de nieuwbouw van kantoren, winkels en bedrijfsruimte en woningen, gebaseerd op een vastgestelde behoefte, de levensfase van bestaand vastgoed op dit terrein en hetgeen in de laatste levensfase lijkt te zijn beland bij de ontwikkeling van het leegstandbeleid. Ook kan worden gedacht aan aanbodsturende beleidsinstrumenten, zoals bijvoorbeeld afspraken met projectontwikkelaars dat zij alleen in aanmerking komen voor een nieuwbouwproject als zij elders in de gemeente of regio met oplossingen komen voor leegstaande panden die in hun bezit zijn.

Dit wetsvoorstel heeft tot doel zowel gemeenten als eigenaren te ondersteunen met meer mogelijkheden om leegstand te voorkomen of zo snel mogelijk te beëindigen en de integrale samenwerking te intensiveren. Concreet biedt dit initiatiefwetsvoorstel gemeenten de mogelijkheid tot het vaststellen van een leegstandverordening, waarmee actief leegstandsbeheer door gemeenten beter mogelijk wordt. Onderdelen van die leegstandverordening zijn een meldingsplicht van leegstand, het voeren van overleg onder regie van de gemeente met de eigenaar en eventuele andere betrokken partijen uitmondend in een Leegstandbeschikking, waarna vervolgens in het uiterste geval wanneer leegstand voortduurt, de mogelijkheid bestaat tot het voordragen van een of meerdere gebruikers aan de eigenaar van een leegstaand gebouw. De eigenaar is verplicht aan deze voordracht te voldoen. Hierbij wordt de meldingsplicht in de verordening gekoppeld aan een bestuurlijke boete welke de gemeente kan opleggen indien de eigenaar van een leegstand pand zich niet aan deze meldingsplicht houdt. Naast het opleggen van een bestuurlijke boete, kan

¹ *De Oude Kaart van Nederland: leegstand en herbestemming*, Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed, (Atelier Rijksbouwmeester, Den Haag, 2008), blz. 13, 63.).

de gemeente ook bestuursdwang toepassen dan wel een last onder dwangsom opleggen op basis van artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht, wanneer de eigenaar zich niet aan de meldingsplicht houdt.

Ook wanneer een eigenaar niet in redelijkheid meewerkt aan de verplichtende voordracht van een gebruiker door de gemeente, staat gemeenten de mogelijkheid open bestuursdwang toe te passen dan wel een last onder dwangsom op te leggen op basis van artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht.

Een dergelijke last kan worden gegrond op artikel 5:32 van die wet, maar dan zal het wel een feitelijke handeling in de zin van artikel 5:21 van die wet moeten betreffen. De last kan dus bijvoorbeeld betrekking hebben op het aanbrengen van voorzieningen die nodig zijn voor een gebruiker. Een last kan slechts het doen van een aanbod betreffen, voor zover men het enkele formuleren van aanbod als een feitelijke handeling beschouwt, die de gemeente ook zelf had kunnen verrichten. De eigenaar vindt op het punt van dergelijke lasten bescherming in de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter tegen de beschikking waarbij de last is opgelegd. Daarnaast willen wij het gemakkelijker maken om leegstaande kantoren voor andere doeleinden te gebruiken. Daartoe hebben wij – zoals gezegd – aan het Kabinet de suggestie gedaan om «leegstaande kantoren» aan de Buitenplanse Ontheffingenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) toe te voegen, zodat het gemakkelijker wordt een ontheffing te verlenen voor tijdelijk gebruik voor bewoning van leegstaande kantoren. Onderstaand worden de diverse elementen nader toegelicht.

Meldingsplicht leegstand kantoorpanden en winkelruimten

Om de leegstand te kunnen bestrijden, wordt in dit initiatiefwetsvoorstel de Leegstandwet zodanig gewijzigd, dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om in een lokaal vast te stellen leegstandsverordening ten aanzien van leegstaande gebouwen of gedeelten daarvan, niet zijnde woonruimte, een meldingsplicht leegstand in te stellen. De Huisvestingswet voorziet reeds in de mogelijkheid een meldingsplicht voor leegstaande woonruimte in te stellen in de lokale huisvestingsverordening. Enerzijds heeft dit tot gevolg – doordat de eigenaar verplicht is om de leegstand van zijn pand te melden – dat de gemeente een duidelijker beeld krijgt van de omvang van de leegstand en welke panden het betreft. Anderzijds is deze meldingsplicht voor de gemeente het aanknopingspunt om een «leegstand-overleg» te entameren en de eigenaar te activeren en stimuleren tot en ondersteunen bij het zoeken naar een bestemming voor het leegstaande pand. Dit instrumentarium van een meldingsplicht sluit ook aan bij de bevindingen van de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed, zoals weergegeven in de «De Oude Kaart van Nederland», want hij pleit ervoor dat duidelijk moet zijn dat er iemand binnen de gemeentelijke organisatie verantwoordelijk is voor leegstand. Bovendien benadrukt hij dat het creëren van een toegankelijk meldpunt essentieel is¹. Op het niet nakomen aan deze meldingsplicht door een eigenaar kan in de gemeentelijke verordening als sanctie een bestuurlijke boete worden opgenomen. De gemeente kan bij ontdekking van de overtreding een bestuurlijke boete opleggen van maximaal € 7500,-. Vooraf zal de gemeente in de leegstandsverordening het hiervoor te hanteren beleid en de hoogte van de bestuurlijke boete moeten hebben aangegeven. Ook panden die door een leegstandbeheerbedrijf (anti-kraakbedrijf) worden beheerd, moeten worden gemeld in het kader van deze meldingsplicht leegstand. Dit omdat (een deel van) een pand dat op basis van anti-kraak wordt beheerd, dikwijls nog als gedeeltelijk leegstaand kan worden gekwalificeerd. Het is aan de gemeente om te beoordelen of het pand door de leegstandbeheerder in voldoende mate wordt gebruikt, en of er een type gebruik of gebruiker mogelijk is dat intensiever gebruik maakt van het pand. Tijdens een

¹ *De Oude Kaart van Nederland: leegstand en herbestemming*, Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed, (Atelier Rijksbouwmeester, Den Haag, 2008), blz. 45, (of: www.oudekaartnederland.nl, blz. 47).

leegstandoverleg met de eigenaar kan dit besproken worden. Ook kan dit blijken uit stukken die door de eigenaar worden overlegd, bijvoorbeeld naar aanleiding van de melding van leegstand.

Wanneer de gemeente oordeelt dat het pand in voldoende mate wordt gebruikt, wordt het pand van de leegstandslijst verwijderd. Wanneer de gemeente oordeelt dat het pand onvoldoende wordt gebruikt, terwijl daartoe wel mogelijkheden zijn, kan de eigenaar worden gevraagd daar iets aan te doen. Hetzij door een (andere) huurder te zoeken, hetzij door de (erkende) leegstandbeheerder te vragen meer gebruikers in het pand te zetten. Wanneer de eigenaar daar niet aan voldoet, kan de gemeente uiteindelijk een gebruiker voordragen.

Wanneer gebleken is dat de eigenaar niet aan de meldingsplicht heeft voldaan, kan de gemeente, indien dit in de leegstandverordening is opgenomen, de eigenaar een bestuurlijke boete van ten hoogste € 7 500 opleggen. Voor deze sanctie is gekozen omdat de overtreding eenvoudig vast te stellen is en doorgaans geen toetsing door de rechter nodig zal zijn. Wel is de boete hoog genoeg om effect te hebben.

Overigens heeft de gemeente ook de mogelijkheid een last onder dwangsom op te leggen op basis van artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht, wanneer de eigenaar zich niet aan de meldingsplicht houdt. De dwangsom kan ook gelijktijdig dan wel volgtijdelijk met een bestuurlijke boete worden opgelegd, wanneer de eigenaar het leegstaande pand niet meldt, of de vrees bestaat dat hij dat niet zal doen.

Leegstandoverleg

Uitgangspunt bij het «leegstandoverleg» is een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij niet alleen wordt verkend welke mogelijkheden de eigenaar van de onroerende zaak heeft teneinde de leegstand te beëindigen, maar ook welke mogelijkheden de gemeente ter beschikking staan om de eigenaar daarin te ondersteunen. De mogelijkheid die een gemeente op dit moment al heeft, is het bevorderen van een functiewijziging met een (tijdelijke) aanpassing van het bestemmingsplan. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een leegstaand kantoorpand gebruikt gaat worden voor een woonbestemming. Ook kunnen lopende procedures verband houdende met de verdere ontwikkeling van het gebouw of de locatie, bijvoorbeeld voor vergunningen voor sloop of verbouw, aan de orde komen. De gemeente kan bezien of hier een versnelling nuttig en mogelijk is.

Bij de mogelijkheden die verkend worden, hoort ook tijdelijke verhuur bijvoorbeeld aan een maatschappelijke instelling als een vrijwilligerscentrale of aan een sportvereniging of culturele vereniging als toneelvereniging of drumband. Het voordeel hiervan is dat voor de eigenaar de mogelijkheid blijft bestaan het pand als kantoor weer in de markt te zetten.

De uitkomst van het leegstandoverleg tussen burgemeester en wethouders en de eigenaar wordt neergelegd in een leegstandbeschikking. Het tweede lid geeft burgemeester en wethouders de bevoegdheid om een gebouw of gedeelte daarvan «geschikt voor gebruik» te verklaren. Hierbij zullen burgemeester en wethouders moeten beoordelen of in redelijkheid van de eigenaar gevraagd kan worden dat hij het gebouw respectievelijk het gedeelte daarvan in gebruik geeft. Indien dat niet het geval is, zullen burgemeester en wethouders het gebouw respectievelijk het gedeelte daarvan niet «geschikt voor gebruik» verklaren. Tegen de vaststelling door burgemeester en wethouders staat bezwaar en beroep open. Deze

beschikking kan ook als basis dienen voor eventuele vervolgstappen van de gemeente, zoals het voordragen van een gebruiker voor het leegstaande gebouw op basis van het voorgestelde artikel 5 van de Leegstandwet.

In het leegstandoverleg bespreken burgemeester en wethouders met de eigenaar alle omstandigheden van de leegstand. Daarbij zal ook nadrukkelijk besproken worden of en hoe het gebouw weer in gebruik genomen kan worden. Van belang is hierbij de weging tussen het publieke belang van opheffen van de leegstand en de last die dat opheffen voor de eigenaar met zich meebrengt. Daarbij gaat het vooral om de vraag of er investeringen noodzakelijk zijn om het gebouw weer in gebruik te kunnen laten zijn en of die investeringen redelijkerwijs gevraagd kunnen worden van de eigenaar. Indien burgemeester en wethouders menen dat de eventuele noodzakelijke investeringen redelijk zijn, zullen ze in de leegstandbeschikking vaststellen dat het gebouw «geschikt is voor gebruik». Indien zij menen dat de investeringen in redelijkheid niet gevraagd kunnen worden van de eigenaar zullen ze dat in de leegstandbeschikking tot uitdrukking brengen. Het betreft hier uitsluitend investeringen die binnen het redelijke noodzakelijk zijn om het gebouw overeenkomstig de bestemming te kunnen gebruiken. Kostenneutraliteit lijkt ons hierbij redelijk.

De uitkomst van leegstandoverleg kan ook zijn dat de eigenaar eerst nog enige tijd wordt gegund om zelf een gebruiker voor zijn gebouw te vinden, alvorens de gemeente een voordracht overweegt. Of dat de inzet van leegstandbeheer voor een bepaalde periode, in afwachting van een huurder, een goede oplossing is, maar dat de gemeente na het verstrijken van die termijn een voordracht overweegt wanneer de eigenaar dan nog geen volwaardig huurder/gebruiker heeft gevonden voor het pand. Het leegstandoverleg zal in de praktijk vaak bestaan uit meerdere gesprekken, voordat een leegstandbeschikking wordt afgegeven. Het leegstandoverleg vergt medewerking van de eigenaar. Hij kan immers om welke reden dan ook geen behoefte hebben aan een leegstandoverleg. Om die reden is in het wetsvoorstel opgenomen dat indien de eigenaar niet meewerkt aan het leegstandoverleg, burgemeester en wethouders toch een beschikking kunnen opmaken waarin de geschiktheid voor gebruik van het gebouw of een deel ervan wordt vastgesteld. Uiteraard dient de gemeente zich er wel van te vergewissen dat de eigenaar de uitnodiging voor het leegstandoverleg heeft ontvangen.

Verplichtende voordracht

Als ultimatum remedium bij het tegengaan van leegstand, krijgt de gemeente de bevoegdheid om een gebruiker voor te dragen voor het leegstaande pand. De gemeente zal slechts tot een dergelijke voordracht over gaan, wanneer overleg tussen de gemeente en de eigenaar over de mogelijkheden om de leegstand op te heffen, niets heeft opgeleverd. Een voordracht op basis van deze wet, leidt tot een verplichting voor de eigenaar om aan deze voordracht te voldoen binnen drie maanden, dat wil zeggen dat eigenaar aan een door de gemeente voorgedragen gebruiker een overeenkomst omtrent het gebruik aanbiedt. Voor de eigenaar geldt dat deze de kans heeft om voor de termijn is verstreken waarbinnen aan de voordracht moet worden voldaan zelf in een andere gebruiker te voorzien. Wanneer dit niet lukt, zal hij met een door de gemeente voorgedragen gebruiker een overeenkomst voor gebruik moeten sluiten. De eigenaar bepaalt hierbij zelf de vorm en inhoud van het contract. De eigenaar dient het pand wel geschikt te maken voor normaal gebruik. Immers enige tijd leegstand kan ertoe leiden dat het gebouw niet direct gebruiksklaar is. De eigenaar kan zich beperken tot die voorzieningen die objectief gezien en binnen het redelijke nodig zijn voor normaal gebruik overeenkomstig de bestemming. Het gaat in ieder geval niet om voorzieningen

die in het maatschappelijk verkeer voor rekening van de gebruiker komen. Wanneer een gebruiker wordt voorgedragen die het gebouw niet overeenkomstig de bestemming zal gaan gebruiken, bijvoorbeeld bewoning van een kantoorgebouw, en hiervoor zijn extra voorzieningen nodig, bijvoorbeeld extra sanitair, dan zal in redelijkheid moeten worden gekeken wie de kosten hiervoor moet dragen. De duur van de huurovereenkomst, de huurprijs en de omvang van de kosten spelen hierbij een rol, evenals de vraag of gemeente en/of eigenaar definitief een bestemmingswijziging met het pand voor ogen hebben, of dat het een tijdelijke oplossing betreft. Ook de financiële positie van zowel de eigenaar als de huurder spelen een rol (je kunt van een eigenaar die bijna failliet is, in redelijkheid geen grote investeringen vragen).

Na drie maanden toetst de gemeente of is voldaan aan de verplichtende voordracht, dan wel of door de eigenaar een overeenkomst is aangegaan met een andere gebruiker, die het gebouw binnen redelijke termijn in gebruik neemt. In het geval de eigenaar geen uitvoering geeft aan de verplichting om een overeenkomst aan te bieden aan de door de gemeente voorgedragen gebruiker en de eigenaar zelf ook geen gebruiker binnen de gestelde termijn vindt, staat de gemeente het reguliere bestuursrechtelijke handhavinginstrumentarium ter beschikking. Zo heeft de gemeente de mogelijkheid bestuursdwang toe te passen dan wel een last onder dwangsom op te leggen op basis van artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht. Bestuursdwang is in dit verband minder van toepassing, maar het opleggen van een dwangsom kan effectief zijn. De eigenaar verbeurt een dwangsom, die tot tienduizenden euro's kan oplopen, wanneer hij niet alsnog binnen de gestelde termijn het pand in gebruik geeft aan de voorgedragen partij of zelf binnen de gestelde termijn een gebruiker heeft gevonden.

Het opleggen van een dwangsom bij het niet nakomen van de verplichting, zal in redelijkheid moeten worden toegepast. Wanneer de voorgedragen huurder onredelijke eisen heeft gesteld (bijvoorbeeld in termen van huurprijs of opzegtermijn van het contract), is het de eigenaar niet aan te rekenen dat er geen overeenkomst tot stand is gekomen. Ook zou kunnen blijken dat aan het voorgestelde gebruik onredelijk hoge verbouwkosten zijn verbonden.

Bij de redelijkheid van de overeen te komen huurprijs moet niet zozeer worden uitgegaan van de (voormalige) economische waarde van het pand. Wij gaan er vanuit dat kostenneutraliteit voor de eigenaar redelijk is. De economische waarde is overigens moeilijk vast te stellen bij een pand dat langdurig leeg staat. Het pand staat immers niet voor niets leeg. De huurprijs die door eerdere huurders werd betaald, of die voor andere vergelijkbare panden geldt, is dan ook niet maatgevend. Om het pand door een leegstandbeheerder te laten beheren moet een eigenaar zelfs betalen. En de eigenaar kan immers een korte opzegtermijn overeen komen met de voorgedragen gebruiker, en verder zoeken naar een huurder die bereid en in staat is meer te betalen.

In dit verband gaan wij nog eens in op de positie van leegstandbeheerbedrijven. Het is naar ons oordeel zo dat deze bedrijven in bepaalde omstandigheden een nuttige functie hebben. Leegstaande gebouwen worden hierdoor beter onderhouden, lekkages en gebroken ruiten worden sneller gesignaleerd en daardoor sneller hersteld. Hiermee draagt leegstandbeheer bij aan de leefbaarheid in de wijk en het voorkomen van de dikwijls met leegstand gepaard gaande verloedering en overlast. Echter, wij zien gebouwbeheer wel als een tussenoplossing, nuttig en nodig zolang geen meer definitieve oplossing gevonden is. Derhalve kan de gemeente, ook in het geval het gebouw beheerd wordt door een

leegstandbeheerbedrijf, een voordracht doen voor een andere gebruiker, waardoor het gebouw intensiever en daardoor volwaardiger gebruikt wordt.

De gekozen termijnen leiden ertoe dat de eigenaar tenminste vijftien maanden heeft om zijn leegstaande gebouw op een verantwoorde wijze weer in gebruik te geven. De eerste zes maanden gaan vooraf aan de leegstandmelding. Binnen drie maanden na de melding wordt een leegstandoverleg gevoerd. Na dat overleg zal de eigenaar over het algemeen nog tijd worden gegund om zelf een oplossing te vinden voor de leegstand van zijn gebouw. Hij moet immers tijd hebben om de in het leegstandoverleg besproken gebruiksmogelijkheden en suggesties te onderzoeken en de gekozen oplossing te realiseren, alvorens hij een verplichtende voordracht van de gemeente krijgt. Na twaalf maanden leegstand kan de gemeente een verplichtende voordracht doen. Het ligt in de bedoeling van de wetgever dat een leegstandgesprek vooraf gaat aan een dergelijke voordracht. De voordracht is echter niet formeel gekoppeld aan de vraag of een leegstandgesprek aan de voordracht vooraf is gegaan, omdat de mogelijkheid bestaat dat de eigenaar niet meewerkt. Wanneer de leegstand veel te laat of helemaal niet wordt gemeld door de eigenaar, wanneer hij niet komt opdagen op het leegstandgesprek, of het gesprek meermalen afzegt, moet het toch mogelijk zijn een gebruiker voor te dragen na twaalf maanden leegstand. Na verplichtende voordracht kan de eigenaar zelf nog drie maanden zoeken naar een gebruiker. Pas als de eigenaar met deze vijftien maanden geen resultaat boekt in termen van een nieuwe huurder, gaat de dwang van de gemeente werken.

Buitenplanse ontheffingenlijst

We zijn verheugd met de voorgenomen wijzigingen in de Wro, waardoor procedures om de bestemming te wijzigen of een ontheffing van het bestemmingsplan aan te vragen aanzienlijk verkort en vereenvoudigd zijn. Wij zouden hier echter nog iets aan toe willen voegen, om gemeenten en eigenaren te stimuleren tot transformatie van verouderd en langdurig leegstaand kantorenbestand. Daarbij denken wij aan toevoeging van «leegstaande kantoren» aan de Buitenplanse Ontheffingenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De lijst van buitenplanse ontheffingen biedt gemeenten de bevoegdheid om een ontheffing te geven van het bestemmingsplan in specifiek op die lijst beschreven gevallen van geringe planologische betekenis. Ook leegstaande kantoren moeten op deze ontheffingenlijst kunnen worden opgenomen. Uiteraard zal dit met de nodige waarborgen moeten worden omkleed. Wettelijke voorschriften mogen zich niet tegen een dergelijk gebruik verzetten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bij of krachtens de Woningwet aan een woning gestelde eisen; de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidshinder, de Wet ammoniak en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden. Deze ontheffingsmogelijkheid kan worden gebruikt voor tijdelijke verhuur van kantoren voor bewoning, maar ook voor bewoning van kantoren in het kader van leegstandbeheer.

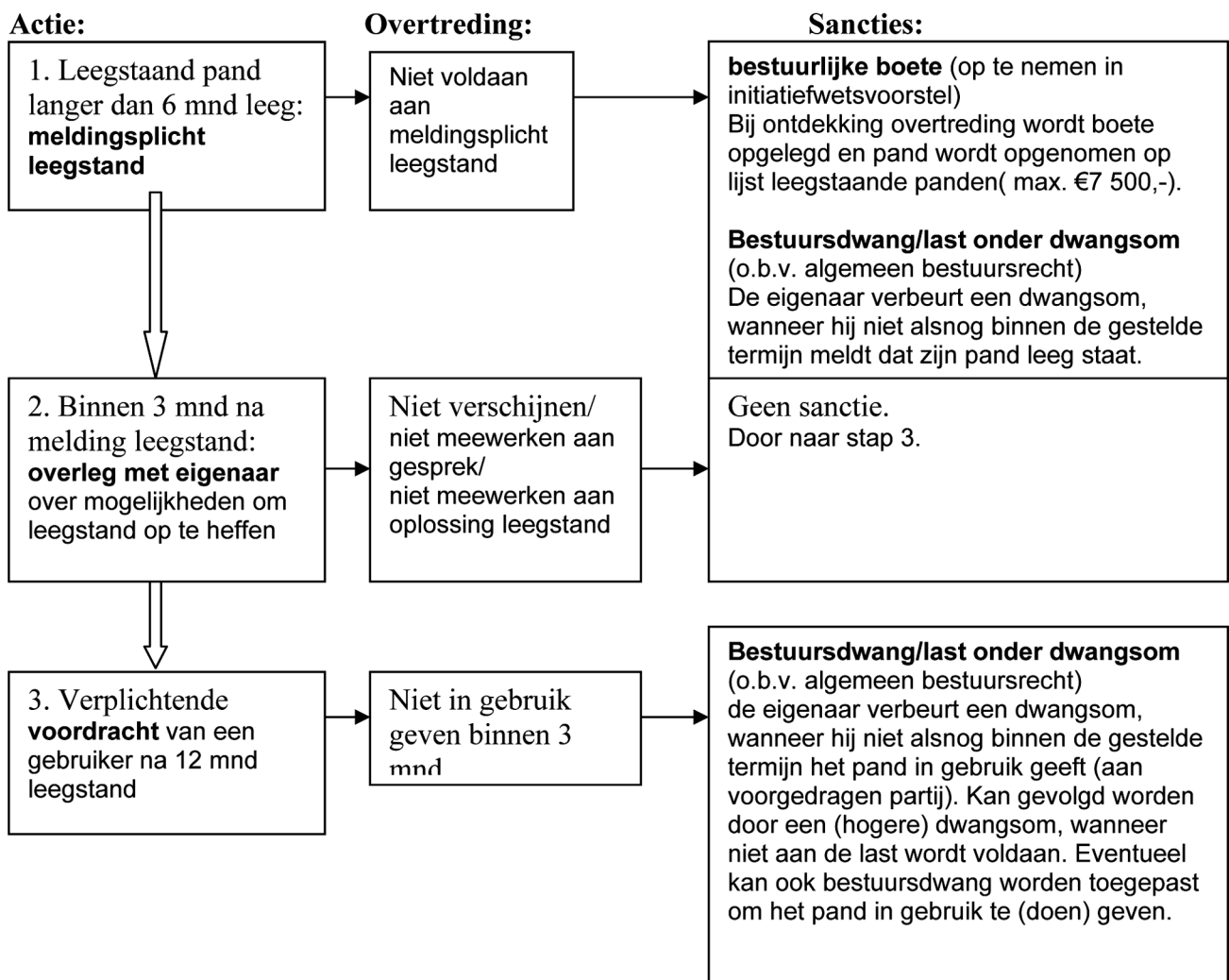
Verhouding nieuw instrumentarium tot bestaand instrumentarium: de toegevoegde waarde van het nieuwe instrumentarium

Zoals gezegd, is de kern van onze voorstellen met betrekking tot leegstand dat de gemeenten meer mogelijkheden krijgen een actief leegstandbeleid handen en voeten te geven. Eerder al constateerden wij dat de bestaande instrumenten om leegstand te bestrijden zich vooral richten op leegstaande woningen. De problematiek doet zich, zoals gezegd, echter ook in

andere sectoren voor: de kantorenmarkt, winkels, bedrijfsruimte en kerken. Wij achten het daarom van groot belang dat het instrumentarium uitgebreid wordt naar niet-woningen. Uiteraard valt en staat de aanpak met de opstelling van de gemeente. De gemeente moet een leegstandbeleid willen ontwikkelen. Dit wetsvoorstel geeft de volgende instrumenten om het leegstandbeleid uit te voeren: de leegstandverordening, de melding van leegstand, het leegstandoverleg en als stok achter de deur de verplichtende voordracht. Naar ons oordeel zijn hiermee de mogelijkheden voor gemeenten om leegstandbeleid te voeren substantieel uitgebreid. Bovenstaande laat onverlet dat er gemeenten zullen zijn waar geen substantiële leegstand bestaat. In die gemeenten is uiteraard geen noodzaak een leegstandbeleid te formuleren.

Schema sanctiemogelijkheden bij leegstandbeleid:

Onderstaand is in een schema weergegeven welke mogelijkheden de gemeente krijgt in dit wetsvoorstel om leegstand terug te dringen. Voorwaarde voor toepassing van dit instrumentarium is wel dat de gemeente een Leegstandverordening heeft gemaakt op basis van de Leegstandwet, met daarin opgenomen een meldingsplicht voor leegstaande panden en de mogelijkheid tot verplichtende voordracht van een gebruiker. Door de in dit initiatiefwetsvoorstel voorgestelde combinatie van het instrumentarium van meldingsplicht, leegstandoverleg en verplichtende voordracht wordt de onderlinge afstemming van vraag en aanbod op lokaal niveau bevorderd.



8. Aanpak van leegstand: uitvoering en handhaving

Het bestrijden van leegstand vraagt om een gezamenlijke inzet. Zowel eigenaren als gemeenten zullen actief en innovatief leegstand moeten bestrijden. Dit vraagt van gemeenten een stimulerende en faciliterende rol. Gemeenten kunnen door het actief onderhouden van hun contacten met het bedrijfsleven en de organisaties in hun gemeente een overzicht leveren van de diverse vragers naar ruimtes. Dit kan variëren van de vrijwilligersorganisatie die een nieuwe ruimte zoekt voor haar werkzaamheden, de drumband die op zoek is naar oefenruimte tot de fietsenmaker die op zoek is naar een groter pand. Wanneer een eigenaar leegstand bij de gemeente meldt, kan de gemeente in het leegstandoverleg de eigenaar wijzen op de verschillende vragers naar ruimte die er in de gemeente zijn. Waar het om gaat is dat alle partijen zich enerzijds bewust zijn van het probleem dat leegstand kan veroorzaken en de kansen die er liggen om leegstaande panden voor bijvoorbeeld maatschappelijke doeleinden te benutten en anderzijds bereid zijn om stappen te zetten om die problemen op te lossen. De gemeente heeft hier een belangrijke rol in en kan een democratisch gelegitimeerd leegstandbeleid formuleren. Dit wetsvoorstel geeft nieuwe instrumenten om dat leegstandbeleid inhoud te geven. De nieuwe instrumenten, de Leegstandverordening, de meldingsplicht, het leegstandgesprek en de verplichtende voordracht, zijn een aanvulling op het bestaande instrumentarium. Hierdoor kunnen de aangegeven hiaten in de bestaande regelgeving opgevuld worden en zijn gemeenten beter in staat om leegstand van niet-woningen aan te pakken. Zoals al eerder aangegeven, is er geen plicht voor gemeenten om een Leegstandverordening in te voeren. Gemeenten die geen leegstandproblematiek hebben, hebben geen leegstandverordening nodig. Hierbij dient evenwel te worden aangetekend dat recentelijk uit onderzoeken is gebleken dat slechts enkele gemeenten tot op heden leegstandbeleid voeren. Dit terwijl er binnen veel gemeenten wel degelijk sprake is van leegstandproblematiek. Wij zijn van mening dat hier een taak en mogelijkheden voor gemeenten liggen. Dit mede gezien de overlast en verloedering die met leegstand gepaard kan gaan, het feit dat panden leeg blijven staan terwijl er tegelijkertijd vraag is naar ruimte, bijvoorbeeld voor bewoning of maatschappelijke doeleinden en ten slotte dat leegstaande panden het risico lopen te worden gekraakt. Wij verwachten dat het aangeboden instrumentarium een nuttige functie heeft voor die gemeenten die vanwege de lokale leegstandproblematiek actief zijn op dit terrein.

In het verlengde hiervan stellen wij ons voor dat – wanneer dit initiatiefwetsvoorstel tot wet is verheven – door de ministers voor VROM/WWI en van BZK afspraken worden gemaakt met gemeenten, waarin een intensivering van de aanpak van leegstand centraal staat. Ook zou bijvoorbeeld – in het verlengde hiervan – door de ministeries van VROM/WWI en BZK in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten een modelverordening aanpak leegstand beschikbaar worden gesteld. Daarnaast zouden bijvoorbeeld best practices voor de integrale aanpak van kraken en leegstand beschikbaar kunnen worden gesteld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

Gemeenten moeten vooral willen. Er moet een besef van urgentie van de leegstandproblematiek komen. Het ontwikkelen van leegstandbeleid door gemeenten is cruciaal. Indien een gemeente besluit leegstand actief en structureel aan te pakken, liggen de volgende activiteiten, naast het vaststellen van een leegstandverordening, voor de hand:

1. Inrichten meldingsprocedure, inclusief contactpunt/persoon. Dit is van groot belang, omdat hiermee voor eigenaren maar ook voor burgers een aanspreekpunt wordt gerealiseerd.
2. Monitoren meldingen en niet gemelde (gedeeltelijke) leegstand. Een

boeteprocEDURE inrichten voor het geval dat niet voldaan is aan de meldingsplicht. Afhankelijk van de grootte van het gebied dat in de verordening is aangewezen, kan de handhaving van de meldingsplicht een meer of minder complexe activiteit zijn. Immers niet altijd is zonder meer zichtbaar dat een pand niet (meer) in gebruik is. Wanneer de leegstand is opgelost, dient het betreffende gebouw ook weer van de lijst te worden verwijderd.

3. Leegstandoverleggen initiëren en voeren, uitmondend in een beschikking.
4. Voordraagbare personen of instellingen registreren. Van groot belang wil het leegstandoverleg enig nut hebben.
5. In voorkomende gevallen: voordragen van gebruikers en verplichten tot treffen van voorzieningen.
6. Tijdige afgifte benodigde vergunningen verbouw en herstelwerkzaamheden
7. Bestemmingsplan wijzigen of ontheffingen van bestemmingsplan verlenen (BRO).
8. Toetsing voldaan aan voordracht, danwel andere gebruiker. Dwangsom-procedure na niet voldoen aan voordracht.

Kleine gemeenten kunnen overwegen samen met andere gemeenten de uitvoering van deze werkzaamheden te organiseren en de bemensing in te vullen.

9. Gevolgen voor de praktijk: administratieve, bestuurlijke en financiële lasten

Algemeen

Het wetsvoorstel zal leiden tot een stevige aanpak van kraken en biedt meer mogelijkheden tot het voeren van een lokaal leegstandbeleid. Wat betreft het kraken zal het merendeel van de gevolgen terecht komen bij de politie en het Openbaar Ministerie. Bij de leegstandbestrijding is in eerste instantie vooral de gemeente aan zet. Deze zal indien zij dat wenst een leegstandbeleid gaan ontwikkelen, waarna een leegstandverordening dient te worden vastgesteld en de uitvoering hiervan geregeld. Via de lokale driehoek van gemeente, politie en Openbaar Ministerie worden afspraken gemaakt met betrekking tot de integrale aanpak van kraken en leegstand.

Onderstaand worden voor alle relevante partijen de verwachte gevolgen in beeld gebracht.

Gevolgen voor de gemeenten

Nogmaals vestigen wij er de nadruk op dat er – voor wat betreft de voorgestelde leegstandsmaatregelen voor gemeenten – geen verplichte figuren in het wetsvoorstel staan.

Doelstelling van dit wetsvoorstel is evenwel dat gemeenten pro-actief beleid maken om de leegstand terug te dringen. Goed beleid begint met bezinning op wat wordt toegevoegd aan de voorraad en welke gevolgen deze nieuwbouw voor het bestaande vastgoed heeft.

Indien de gemeente gebruik wenst te maken van het aangeboden instrumentarium, zullen hier administratieve lasten uit voortvloeien.

Allereerst dient de gemeente een Leegstandverordening op te stellen en door de gemeenteraad te laten goedkeuren. Vervolgens dient zij tenminste een register aan te leggen van gemelde leegstaande gebouwen. De gemeente dient met de eigenaren van de gemelde panden een gesprek aan te gaan, met een leegstandsbeschikking als resultaat. Hierna zal in sommige gevallen nog een verplichtende voordracht van een gebruiker

volgen en in nog minder gevallen een last onder dwangsom-procedure indien de pandeigenaar niet meewerkt. Uitgaande van de aanname dat 50 gemeenten het bovenstaande instrumentarium gaan gebruiken en zij bij aanvang 6000 meldingen van reeds leegstaande panden zullen moeten verwerken, bedragen de geschatte eenmalige bestuurlijke en administratieve lasten totaal € 1 568 900, ofwel gemiddeld circa € 31 400 per gemeente. De geschatte jaarlijkse lasten bedragen, uitgaande van gemiddeld 3000 leegstandsmeldingen per jaar, waarbij 1500 verplichtende voordrachten en 300 dwangsommen worden opgelegd, totaal € 2 262 000, ofwel gemiddeld € 45 240 per gemeente. Kleinere gemeenten kunnen voor de uitvoering er voor kiezen om dat samen met andere gemeenten te doen. Dat zal de slagkracht van het beleid vergroten. Naar verwachting zal dit met name in de beginfase tot extra lasten leiden en daarna minder. Bovendien is het een beleidskeuze van de gemeente om het instrumentarium van de leegstandsverordening te gebruiken en daarin een meldingsplicht op te nemen, of niet. Er is dan ook geen aanleiding de gemeenten via de Financiële Verhoudingen Wet een extra uitkering ter beschikking te stellen.

Gevolgen voor de politie

Een meer consequente aanpak van met name de harde kern van krakers, zal naar verwachting met name in de beginperiode dat dit wetsvoorstel van kracht is geworden beheersmatige gevolgen voor de politie hebben. In deze beginperiode zal – met name in de grote steden – niet kunnen worden volstaan met slechts een klein aantal zogeheten ontruimingsronden per jaar.

Na deze beginfase is echter de verwachting – zoals ook in het voorgaande beschreven – dat dit wetsvoorstel niet zeer veel extra belasting voor de politie zal betekenen. Voor ontruimingen door de politie maakt het namelijk geen verschil of deze op civielrechtelijke of strafrechtelijke titel zullen plaatsvinden. Bovendien is de verwachting dat een meer afschrikwekkende werking uitgaat van de aanscherping in wetgeving, zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel, op het merendeel van de krakers, waardoor de politie op termijn minder vaak in actie zal hoeven te komen en zich meer zal kunnen concentreren op de harde kern van de krakers. Ook speelt een rol dat de politie minder tijd kwijt zal zijn aan het rond krijgen van het bewijs, aangezien met de aanpassingen van de delictsomschrijving zoals deze hierboven in deze memorie zijn beschreven het bewijzen van het delict gemakkelijker wordt gemaakt. Verder kan door consequent handhavend optreden bijvoorbeeld worden voorkomen dat de politie gedurende een lange periode in beslag wordt genomen door optreden tegen overlastgevende panden of dat substantiële politie-inzet noodzakelijk is in geval van gebarricadeerde kraakpanden. Ten slotte kan een meer pro-actieve aanpak van leegstand door de gemeenten ertoe bijdragen dat de politie in mindere mate met kraakproblematiek wordt belast. Het strafrecht is immers ultimum remedium van een integrale aanpak van leegstand en kraken.

Wij verwachten dat op termijn minder capaciteit van de politie nodig is voor de aanpak van het kraken. Op dit moment is onbekend hoeveel capaciteit de huidige aanpak van het kraken kost. Derhalve is de verminderde inzet niet te kwantificeren.

Gevolgen voor het Openbaar Ministerie

Wij zijn ons ervan bewust dat dit wetsvoorstel gezien het element van de algehele strafbaarstelling van kraken – met name in de periode direct na de inwerkingtreding – zal kunnen leiden tot een extra belasting van het Openbaar Ministerie. Net als voor de inschatting van de inzet van de politie geldt, is ook voor de inzet van het Openbaar Ministerie de verwach-

ting dat deze wetswijziging wel extra zaken – en daarmee mogelijk ook extra werklast – zal opleveren, maar dat werklast voor de officier van justitie per zaak zal afnemen, aangezien met de aanpassingen van de delictsomschrijving zoals deze hierboven in deze memorie zijn beschreven het bewijzen van het delict gemakkelijker wordt gemaakt. De verwachting is dat het Openbaar Ministerie mede als gevolg van het feit dat met de verruimde strafbaarstelling het kraken van panden die langer dan een jaar leegstaan wordt ontmoedigd bij een grote groep krakers, zich met name zal kunnen concentreren op een kleiner aantal zaken tegen die krakers die zich met name schuldig maken aan geweld en agressie en dergelijke. Tot slot geldt dat ook het Openbaar Ministerie naar verwachting minder vaak genoodzaakt zal zijn om in actie te komen tegen kraken, wanneer gemeenten hun rol – aan de voorkant – met betrekking tot leegstand beter waarmaken met het in dit wetsvoorstel voorgestelde instrumentarium. Resumerend verwachten wij dat op termijn minder inzet van het Openbaar Ministerie nodig is voor de aanpak van het kraken. Aangezien de huidige inzet niet bekend is, is deze vermindering niet gekwantificeerd.

Gevolgen voor de rechtspraak

Voor de belasting van de rechterlijke macht geldt dat, na de eerste aanloopfase die zich kan kenmerken door een tijdelijk verhoogd zaaks-aanbod op het terrein van kraken, daarna met name sprake zal zijn van verplaatsing van zaaksaanbod van de civiele sector naar de strafsector. Naar verwachting zal dit geen grote gevolgen hebben voor de capaciteit, op termijn verwachten wij een geringe afname van de benodigde capaciteit. Dit is door de Raad voor de Rechtspraak becijferd op een jaarlijkse besparing van € 217 000.

Op het terrein van de leegstandbestrijding staan zowel de leegstandbeschikking, als de verplichtende voordracht open voor bezwaar en beroep. Aangezien de procedure zorgvuldig is ingericht en vooraf wordt gegaan door leegstandoverleg tussen gemeente en eigenaar, zal het naar verwachting niet vaak aankomen op een verplichtende voordracht. Het instrument dient meer als stok achter de deur. Enige gevolgen voor de capaciteit van de rechterlijke macht zijn echter wel te verwachten. De Raad voor de Rechtspraak komt ook tot deze conclusie, maar kan op dit moment de omvang en spreiding van dit werk niet kwantificeren.

Gevolgen voor eigenaren van leegstaand vastgoed

De eigenaar zal na zes maanden leegstand de leegstand bij de gemeente moeten melden. Hierna zal hij beschikbaar moeten zijn voor een leegstandoverleg om tenslotte gevolg te geven aan een eventuele verplichtende voordracht. Op zich zijn hier geen in het oog springende kosten mee gemoeid. Uitgaande van 6000 leegstandsmeldingen voor reeds leegstaande panden, bedragen de geschatte totale eenmalige administratieve lasten van de meldingsplicht bij invoering € 168 000, ofwel € 28 per pand. Uitgaande van 3000 nieuw leegkomende panden per jaar, zijn de jaarlijkse totale administratieve lasten van de meldingsplicht € 84 000, ofwel € 28 per pand. De jaarlijkse totale nalevingskosten voor het deelnemen aan leegstandsoverleggen en het aanbieden van gebruiksovereenkomsten bedragen, uitgaande van 3000 leegstandsoverleggen uitmondend in 1500 verplichtende voordrachten, totaal € 420 000, ofwel € 140,- per pand. Mogelijk dat de eigenaar moet investeren in achterstallig onderhoud: dat zijn geen extra kosten. Wel kan bestemmingswijziging leiden tot kosten voor het nieuwe gebruik (Leges (Wro, BB) en verbouwingsinvesteringen). Het is echter ook mogelijk dat de procedure voor de eigenaar profijtelijk is, indien het hem een gebruiker oplevert (al dan niet tijdelijk) waar hij via andere wegen niet aan gekomen was. De procedure waarbij een gebruiker wordt voorgedragen door burge-

meester en wethouders, betekent een ingreep in het recht van eigendom. Immers, de eigenaar krijgt ongevraagd een gebruiker aangedragen voor zijn eigendom. Dit roept de vraag op of dit verenigbaar is met de eigendomsbescherming van artikel 1 van het eerste Protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Artikel 1, derde lid, van het Eerste Protocol staat regulering van het eigendom in het algemeen belang echter nadrukkelijk toe. In het geval van een voordracht door burgemeester en wethouders, is de eigenaar gehouden om de voorgedragen gebruiker een gebruiksovereenkomst aan te bieden, mits hij niet binnen de gestelde termijn zelf een andere gebruiker voor zijn gebouw heeft gevonden. De eigenaar houdt hierbij de vrijheid om (redelijke) voorwaarden te bedingen en een (redelijke) vergoeding te vragen van de aangedragen gebruiker voor het gebruik van zijn eigendom. De aantasting van het eigendomsrecht blijft daarmee beperkt tot het niet zelf kunnen uitkiezen van de gebruiker, wanneer hij niet binnen de gestelde termijn zelf een gebruiker heeft gevonden. Deze beperkte aantasting wordt gerechtvaardigd door het algemeen belang dat hiermee gediend is. Dat algemeen belang is het niet onnodig leegstaan van gebouwen en het voorkomen van dikwijls met leegstand gepaard gaande ongewenste situaties als verpaupering, overlast en zelfs onveiligheid. Dit algemeen belang weegt voldoende op tegen de beperkte aantasting van het eigendomsrecht van de eigenaar die daar het gevolg van is. Het betreft hier een zo beperkt mogelijke aantasting van het eigendomsrecht. Deze aantasting is proportioneel in het licht van het algemeen belang dat hiermee gediend is.

Tegen het besluit tot voordracht, en daarvoor tegen de vaststelling van burgemeester en wethouders dat een gebouw respectievelijk het gedeelte daarvan geschikt is voor gebruik staat bezwaar en beroep open. Dat wil zeggen dat de eigenaar het uiteindelijke besluit dat leidt tot een beperkte aantasting van zijn eigendomsrecht aan de rechter ter toetsing kan voorleggen. Voor dat moment is reeds overleg gevoerd met de eigenaar, het zogenoemde leegstandoverleg. Deze aantasting van het eigendomsrecht komt niet tot stand dan na een zorgvuldige procedure met de mogelijkheid van rechterlijke toetsing.

Los van het bovenstaande, zal uiteraard een beduidend gevolg van dit wetsvoorstel voor eigenaren zijn dat hun leegstaand eigendom beter tegen kraken wordt beschermd.

Gevolgen voor burgers

Er zijn geen administratieve lasten voor burgers, anders dan bovengenoemde lasten wanneer zij eigenaar van een leegstaand pand zijn.

Tot slot

Uit de praktijk zal toch moeten blijken wat deze wetswijziging betekent voor gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, de rechtspraak en eigenaars. Derhalve achten wij het wenselijk dat door de ministeries van VROM/WWI, BZK en Justitie wordt geëvalueerd in hoeverre – vijf jaar nadat dit wetsvoorstel tot wet is verheven – in de praktijk daadwerkelijk sprake is van een integrale aanpak van kraken en leegstand en dat in kaart wordt gebracht wat de gevolgen zijn voor bovengenoemde actoren.

10. Voorbereiding en totstandkoming

In het kader van de totstandkoming van dit initiatiefwetsvoorstel is een aantal stakeholdersbijeenkomsten georganiseerd, waarbij met diverse vertegenwoordigers van de kraakbeweging, gemeenten, politie, vastgoed, antikraakwachten en (gedupeerde) burgers is gesproken. Verder is gebruik

gemaakt van de resultaten van het onderzoek Leegstand en kraken door Regioplan¹, in opdracht van de ministeries van EZ en VROM/WWI, die door deze ministeries beschikbaar zijn gesteld en de rapportage «De Oude Kaart van Nederland: leegstand en herbestemming» die onlangs is uitgebracht door de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed. Ook konden wij gebruik maken van gegevens van het WODC en de Raad voor de Rechtspraak. Tijdens de totstandkoming van dit wetsvoorstel hebben wij overleg gevoerd met onder meer de Raad van Hoofdcommissarissen, het Korpsbeheerdersberaad, de Nederlandse Orde van Advocaten, de vier grote gemeenten (G4), de VNG, Aedes, Vastgoedbelang, IVBN en enkele vastgoedbeheerorganisaties. Tot slot is het conceptwetsvoorstel voor schriftelijk commentaar voorgelegd aan eerder genoemde organisaties en aan de Raad voor de Rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Vereniging Sociale Advocatuur, IPO, Neprom en de NVB (vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers).

Alternatieven

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel zijn ook alternatieven voor de nu voorgestelde maatregelen overwogen, zoals een leegstandheffing, vorderen van leegstaande panden en hogere straffen op kraken. Op grond van de bovengenoemde onderzoeken, informatie en adviezen, hebben wij deze alternatieven uiteindelijk verworpen. Hieronder zal kort worden toegelicht waarom.

Hoewel de vier grote gemeenten en de VNG hiervoor wel pleiten, maakt een leegstandsheffing geen deel uit van dit wetsvoorstel. Uit het in opdracht van het ministerie van EZ en VROM/WWI uitgevoerde onderzoek naar kraken en leegstand blijkt immers dat een dergelijk instrument, dat in België is ingevoerd, veel nadelen kent. Het brengt veel administratieve lasten voor burgers en bedrijven met zich mee. De handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoegelijkheid zijn problematisch. En de kosten om een leegstandheffing te innen, zijn hoog en zullen toenemen naarmate de heffing hoger is, onder meer vanwege het massaal gebruik van de bezwaar- en beroepsmogelijkheden². Bovendien zijn wij het oneens met het principe van een leegstandsheffing, die alle leegstand financieel bestraft, ook wanneer de eigenaar er alles aan gedaan heeft om het pand te verhuren of verkopen. Een leegstandheffing leidt wel tot inkomsten voor de overheid, maar niet per definitie tot een oplossing van de leegstand. Wij achten de door ons voorgestelde instrumenten derhalve een beter alternatief.

Als sanctie op langdurige leegstand is de optie overwogen de gemeente de mogelijkheid te geven deze panden te vorderen. Ten principale achten wij dit een inbreuk op het eigendomsrecht. Verder blijkt uit het onderzoek naar kraken en leegstand dat de huidige mogelijkheid tot vorderen uit de Huisvestingswet niet of nauwelijks worden gebruikt door gemeenten. De grote vier gemeenten geven aan dat zij geen voorstander zijn van vorderen omdat het de verantwoordelijkheid voor het pand (het innen van de huur, onderhoud, etcetera) verplaatst van de eigenaar naar de gemeente. Ook andere partijen, zoals VNG, Vastgoedbelang, IVBN en vastgoedbeheerorganisaties, gaven in gesprekken aan weinig te verwachten van vorderen als sanctie op leegstand. Om deze redenen is afgezien van vorderen en is uiteindelijk gekozen voor de voordracht van een gebruiker als sanctie op aanhoudende leegstand met de mogelijkheid een dwangsom op te leggen om naleving hiervan af te dwingen.

Om kraken terug te dringen is overwogen om het op kraken gestelde strafmaximum te verhogen. Aangezien het verhogen van het op kraken

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

² Kamerstukken II 2008/09, bijlage bij 31 700 XVIII, nr. 57.

gestelde strafmaximum met zich zou brengen dat het «gebouw» van de wettelijke strafmaxima uit evenwicht zou worden gebracht en dat voor kraken op zichzelf (dus: zonder dat van andere strafbare feiten sprake is) dan een straf zou kunnen worden opgelegd die niet meer in verhouding stond tot de straffen die voor ernstiger delicten kunnen worden opgelegd, is hiervan afgezien. Indien het strafmaximum van kraken (conform artikel 429sexies Sr vier maanden hechtenis) zou worden verhoogd, dan zou dat strafmaximum gelijk zijn aan of hoger zijn dan het strafmaximum van huisvredebreuk, terwijl huisvredebreuk als strafwaardiger wordt gezien dan het kraken van een leegstaand pand.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is ook als optie aan de orde geweest om de periode van de leegstand, waarbinnen kraken strafbaar is, niet te laten vervallen, maar te verlengen naar bijvoorbeeld twee jaar. Na ampele overweging hebben wij daarvan echter afgezien. Allereerst omdat hiermee naar onze mening alsnog (zij het na een langere periode) een inbreuk op het eigendomsrecht mogelijk blijft. Verder geldt dat hoe langer de termijn wordt gesteld, des te moeilijker het wordt om het moment vast te stellen waarop het gebruik door de rechthebbende van de woning of het gebouw daadwerkelijk is beëindigd. Daardoor wordt het risico groter dat in voorkomende gevallen niet kan worden bewezen dat is gekraakt binnen twee jaar na het moment waarop de woning of het gebouw leeg is komen te staan. Door kraken strafbaar te stellen ongeacht de periode van de leegstand worden dit soort bewijsproblemen vermeden.

Ten slotte is bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel tevens de vraag aan de orde geweest in hoeverre wat betreft het realiseren van een meer effectieve aanpak van kraken de voorkeur uitging naar de wijzing van het civiele recht in plaats van het strafrecht. In dit kader zijn we nadrukkelijk uitgekomen op een aanscherping van het strafrecht. In de eerste plaats omdat dit in lijn is met de duidelijke normstelling die wij voorstaan. Met name hardnekkige krakers zijn gevoelig voor maatregelen waarvan een afschrikkende werking uitgaat. Het civiele recht kan die naar zijn aard niet bieden. Dwangsommen, aanzienlijke bedragen aan schadevergoeding werken hier niet, omdat krakers gewoonlijk geen verhaal bieden en, voor zover zij anoniem zijn gedagvaard, zich ook makkelijk aan verhaal kunnen onttrekken. Zwaardere sancties als vrijheidsberoving of taakstraffen kunnen niet op het civiele recht worden gegrond, maar alleen op het strafrecht. In de tweede plaats bleek aanscherping van het bestaande civielrechtelijke instrumentarium om nog twee andere redenen geen optie. Ten eerste duurt een gewone civiele procedure te lang om tegen krakers soelaas te bieden. Men is dus aangewezen op het kort geding, maar dan moet wel vaststaan dat de zaak spoedeisend is. Het is niet goed verdedigbaar om in geval van kraken ineens de eis van spoedeisendheid op te geven met als gevolg dat zaken op ander gebied waarvan de spoedeisendheid onmiskenbaar is, wellicht moeten blijven liggen. Er is ook een kostenaspect: bij civiele zaken is rechtsbijstand door een advocaat verplicht, iets wat eigenaren van gekraakt vastgoed op kosten jaagt. Ten tweede zal in geval van hardnekkige krakers de nadruk vaak op de daadwerkelijke ontruiming liggen. De deurwaarder heeft daarvoor de hulp van de politie nodig. Ontruiming kan de openbare orde ernstig verstoren. Niet de eigenaar, maar de overheid zal moeten vaststellen wanneer en hoe de ontruiming het best kan plaats vinden zodat moeilijkheden op het terrein van de openbare orde kunnen worden voorkomen.

Adviezen van de Raad van State en organisaties van belanghebbenden

Het conceptwetsvoorstel is – zoals dat in het voorgaande reeds is aangegeven – niet alleen voor advies aan de Raad van State voorgelegd, maar ook voor schriftelijk commentaar toegestuurd aan diverse partijen.

De belangrijkste commentaren met betrekking tot het voorgestelde instrumentarium voor de aanpak van kraken en leegstand worden hieronder besproken. Op grond van deze adviezen hebben wij geen aanleiding gezien het wetsvoorstel wat betreft de leegstandmaatregelen te wijzigen. Wel is op het punt van kraken het wetsvoorstel op een enkel punt aangepast. Ook hebben de adviezen aanleiding gegeven op sommige punten onze opvattingen nog wat explicieter te verwoorden. Dat doen wij hieronder, maar ook elders in deze memorie van toelichting is de tekst aangevuld en/of aangescherpt naar aanleiding van deze adviezen.

Kraken

De Raad van State plaatst vraagtekens bij de nut en noodzaak van dit wetsvoorstel en het draagvlak voor deze wijzigingen. Zoals in het voorgaande reeds is aangegeven, hebben wij ons nadrukkelijk niet willen beperken tot de parlementaire geschiedenis en de bestuurlijke signalen vanuit een aantal gemeenten. Derhalve hebben wij ons gebaseerd op recent onderzoek en hebben wij diverse expertmeetings georganiseerd, waarbij de aard en omvang van de problematiek centraal stond. Hieruit kwam een veel genuanceerder beeld naar voren dan dat door de Raad wordt geschetst. Bovendien wordt met dit wetsvoorstel bovenal beoogd de norm te stellen dat kraken niet kan en mag. Wij willen nadrukkelijk stelling nemen tegen de hier en daar heersende opvatting «dat kraken ook kan worden gezien als een welkom instrument tegen leegstand». We hechten aan democratisch gelegitimeerd beleid, niet het «beleid» van de kraakbeweging. Kraken is een ernstige aantasting van het eigendomsrecht, met aanzienlijke problemen voor eigenaren van panden en omwonenden tot gevolg. Ten slotte is het huidige instrumentarium om kraken tegen te gaan ontoereikend; alleen gedurende het eerste jaar van leegstand kan kraken strafrechtelijk worden aangepakt en het civielrechtelijke instrumentarium heeft een weinig afschrikkende werking richting de krakers.

Ook meer specifiek plaatst de Raad van State kanttekeningen bij de huidige verharding in de kraakwereld, mede door verwijzing naar de ongeregelheden in de jaren tachtig. Inderdaad is het zo dat zich in het verleden ook reeds ernstige incidenten hebben voorgedaan, waar krakers bij waren betrokken. Dit neemt niet weg dat nu wederom sprake is van ernstige incidenten, zoals de in het voorgaande reeds aangehaalde voorbeelden bevestigen. Ontruiming en hebben in enkele gevallen geleid tot extreem gevaarlijke situaties voor de politie en wij achten deze agressie en geweld tegen deze werknemers met een publieke taak als niet te tolereren. Het is dan ook niet verwonderlijk dat recent eveneens door de G4 is benadrukt dat excessief geweld en schade bij ontruiming, veroorzaakt door een klein deel van de krakers, onacceptabel is en bij tijd en wijle tot veel onrust in de steden leidt¹.

De Raad van State is verder van mening dat de noodzaak van de uitbreiding van het strafrechtelijke instrumentarium nader dient te worden gemotiveerd en de Raad geeft aan twijfels te hebben over de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen en de bijdrage die de voorgestelde verzwarende zal bieden aan de oplossing van de problemen. De Raad wijst er hierbij met name op dat de verdergaande strafbaarstelling – naar de mening van de Raad –, gelet op de kenmerken, maatschappelijke achtergronden en motieven van veel krakers nauwelijks afschrikkende werking zal hebben. Het voorgestelde instrumentarium zal naar onze mening – naar verwachting – een zekere afschrikkende werking hebben bij vooral de groep krakers die langer dan een jaar leegstaande panden kraken met als doel niet strafrechtelijk te kunnen worden aangepakt. Tegelijk kan worden toegevoegd dat de voorgestelde strafbaarstelling niet alle krakers zal

¹ Brief van de G4 aan de initiatiefnemers van de Wet Kraken en leegstand van 30 oktober 2008.

afschrikken. De verwachting is dat de aanscherping in de wetgeving en een consequente handhaving daarvan veel (nieuwe) krakers – mogelijk met uitzondering van een harde kern hardnekkige krakers – zal afschrikken. Mede als gevolg hiervan zullen politie en Openbaar Ministerie naar verwachting niet meer in beslag worden gehouden met vele (onderzoeken in het kader van (mogelijke)) ontruiming(en). Dit biedt extra mogelijkheden om de strafrechtelijke aanpak van de relatief kleine groep hardnekkige en gewelddadige krakers te intensiveren en indien nodig door te rechercheren. Wat betreft meer specifiek opsporing en vervolging van deze harde kern van krakers worden met de omzetting van het delict kraken van een overtreding in een misdrijf extra mogelijkheden gecreëerd. De resterende kleine groep krakers zal mogelijk in het kraken verharderen. Voor die groep is het strafrechtelijk kader geëigend. Op deze wijze kan de aandacht ook met name op de gewelddadige krakers worden gericht, zoals ook de G4 bepleiten. Los hiervan kan naar onze mening de vraag worden gesteld of de ideologische aard van krakers dan wel de hardnekkigheid van krakers redenen zijn om van verruiming van de strafbaarstelling af te zien.

In de reacties van de verschillende adviesorganisaties zijn wat betreft het voorgestelde instrumentarium met betrekking tot kraken op hoofdlijnen de volgende punten naar voren gebracht:

Het College van procureurs-generaal heeft in zijn advies met name stil gestaan bij de vraag of het strafrecht het meest geëigende middel is om kraken tegen te gaan en het College wijst erop dat ook aandacht zou dienen worden te geschonken aan een mogelijke wijziging van het civiele recht. Eerder in deze paragraaf zijn wij reeds uitgebreid ingegaan op de vraag waarom wij nadrukkelijk een voorkeur hebben voor een strafrechtelijke regeling en waarom een civielrechtelijke regeling naar onze mening niet aangewezen is.

Verder wordt door het College aangegeven dat een wetsvoorstel in de regel niet zo vergaand kan worden belast met de wijze waarop de strafbaarstelling wordt gehandhaafd, aangezien dat in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie betreft, die daarover overleg voert met de Tweede Kamer, en aangezien dit moet worden meegewogen in het geheel van prioriteiten op het terrein van Justitie. Wij hebben in de memorie van toelichting benadrukt dat een aanscherping van het wettelijk instrumentarium gepaard dient te gaan met een afdoende niveau aan handhaving. Dit zijn twee zijden van dezelfde medaille. Voorkomen moet worden dat sprake is van symboolwetgeving. In de memorie van toelichting hebben wij naar aanleiding van deze opmerkingen duidelijker gewezen op het feit dat op dit punt in de lokale driehoek nadere afspraken dienen te worden gemaakt en dat ook tijdens de behandeling van de BZK- en Justitie-begroting mogelijkheden zijn om hierover afspraken te maken.

De technische punten die door het College van procureurs-generaal met betrekking tot de technische uitwerking van de voorgestelde strafbaarstelling zijn aangedragen, worden in de artikelsgewijze toelichting besproken.

Het Korpsbeheerdersberaad verwijst in zijn reactie naar de in de memorie van toelichting aangegeven verwachting dat met name in de beginperiode dat de wet van kracht zal zijn er beheersmatige gevolgen voor de politie zullen zijn als gevolg van ontruiming van veel kraakpanden. Het Korpsbeheerdersberaad wijst in zijn reactie vrijwel enkel op het punt dat ervan uit wordt gegaan dat indien er voor de handhaving van dit wetsvoorstel meer inzet van de politie nodig is, ook zorggedragen wordt voor de financiële consequenties die dat met zich mee brengt. In dit kader is in het

voorgaande onder meer verwezen naar de lokale driehoeken en de behandeling van de BZK- en Justitie-begroting.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verwijst in haar brief met name naar het advies van de G4, waarop in het onderstaande nader zal worden ingegaan. Verder pleit de VNG ervoor bij de wortel van het probleem, de problematische leegstand, te starten in plaats van bij een algeheel kraakverbod, aangezien met het effectief bestrijden van leegstand logischerwijs het vacuüm verdwijnt waarvan krakers gebruikmaken. In dit kader zouden wij willen benadrukken dat wij hier ook nadrukkelijk voorstander van zijn en hebben we dit – mochten op dit punt misverstanden zijn ontstaan – nog duidelijker in de memorie van toelichting aangegeven. Een integrale aanpak, zoals wij die voorstaan, begint bij de aanpak van leegstand door eigenaren en gemeenten, waarbij de strafrechtelijke aanpak van kraken als sluitstuk fungeert.

De G4 gaven aan blij te zijn met dit wetsvoorstel in die zin dat een aantal herkenbare problemen op de agenda is gezet, waarbij in de eerste plaats wordt verwezen naar excessief geweld en schade bij ontruiming, veroorzaakt door een klein deel van de krakers, hetgeen bij tijd en wijle tot veel onrust in de steden leidt. Daarbij tekenden de G4 echter tegelijkertijd aan dat het initiatiefwetsvoorstel – naar hun mening – niet de oplossingen biedt om de herkenbare problemen op te lossen. Naar de mening van de G4 zou het wetsvoorstel om kraken te verbieden en krakers strafrechtelijk te vervolgen contraproductief zijn, aangezien dit zou leiden tot meer leegstand en vergroting van de problematiek. Als reactie hierop zouden wij graag met klem willen benadrukken dat het verschil van mening daar in zit – zoals in het voorgaande reeds uitgebreid is aangegeven – dat wij kraken niet zien als een welkome «stok achter de deur» tegen leegstand. Kraken is naar onze mening immers een vorm van eigenrichting, waarbij het eigendomsrecht ernstig wordt aangetast en voor de bestrijding van leegstand ligt er een taak voor eigenaren samen met gemeenten en is het onwenselijk dat dit aan de krakers wordt overgelaten. Mede in het verlengde hiervan verschillen wij ook met de G4 van mening in hoeverre het juridisch regime in het wetsvoorstel in de pas loopt met de werkelijke beleving van het probleem en de aanpak in de praktijk. Wij zijn het echter eens met de G4 dat met name aandacht uit dient te gaan naar de kern van gewelddadige krakers. Wij zijn echter van mening dat ook een algehele strafbaarstelling hieraan een bijdrage kan leveren, aangezien het grote deel van de krakers waarschijnlijk mede hierdoor van kraken af zal zien en met name zal kunnen worden gefocust op deze harde kern. Verder hebben wij mede naar aanleiding van het advies van de G4 nader navraag gedaan bij de uitvoeringspraktijk op welke moeilijkheden zij stuiten wat betreft het rond krijgen van de bewijslast. Daarop hebben wij het initiatiefwetsvoorstel gewijzigd in die zin dat het vereiste van de vordering van de rechthebbende is komen te vervallen. Ook wij erkennen net als de G4 dat het verhalen van schade in de praktijk veelal lastig is, aangezien krakers veelal groepsgewijs opereren. Dit initiatiefwetsvoorstel heeft derhalve onder meer ten doel duidelijk de norm te stellen dat kraken niet kan en mag, zodat mogelijk minder eigenaren hiervan de dupe worden. Ten slotte zou volgens de G4 het initiatiefwetsvoorstel de strekking bevatten dat de aanpak van kraken volledig bij het Openbaar Ministerie zou komen te liggen. Ten onrechte is mogelijk deze indruk gewekt en derhalve hebben wij in de memorie van toelichting nog duidelijker aangegeven dat wij voorstander zijn van een integrale aanpak van kraken en leegstand, waarover afstemming plaatsvindt in de lokale driehoek.

De Raad voor de rechtspraak gaat wat betreft kraken in haar advies enkel in op de vraag wat de gevolgen zijn van dit wetsvoorstel voor werklust van de Rechtspraak. De Raad spreekt de verwachting uit dat als gevolg

van dit wetsvoorstel enerzijds weliswaar sprake zal zijn van verhoudingsgewijs meer strafzaken dan civiele zaken, maar dat anderzijds ook kan worden verwacht dat op termijn ook het aantal strafzaken zal dalen. Dit komt overeen met ook onze verwachtingen. Wel zal dit wetsvoorstel mogelijk leiden tot een toename van de werklust voor de bestuursrechter, maar over het geheel genomen, verwacht de Raad dat de aankomende jaren sprake zal zijn van besparingen.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak plaatst net als de Raad van State opmerkingen bij de toepassing van artikel 67, tweede lid, in dit kader en voor een reactie hierop verwijzen wij dan ook naar datgene wat hierover reeds in het voorgaande is opgemerkt. Ook wijst de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak erop dat het Openbaar Ministerie extra inspanningen met betrekking tot de aanpak van kraken zal dienen te leveren en dat uit de memorie van toelichting niet duidelijk wordt in hoeverre hiervoor extra middelen beschikbaar worden gesteld. Ook in dit geval verwijzen wij graag naar het bovenstaande, waarin is aangegeven dat over de prioritering vooral afspraken in de lokale driehoeken dienen te worden gemaakt en dat dit onderwerp van gesprek zal dienen te zijn tijdens de behandeling van de BZK- en Justitie-begroting in de Tweede Kamer.

Leegstand

De Raad van State merkt op dat de grote vier gemeenten leegstand als gevolg van speculatie een probleem vinden. De indieners bestrijden niet dat ook deze leegstand voorkomt en een probleem is, echter de belangrijkste oorzaken voor leegstand zijn een te groot aanbod van kantoren, veroudering van de voorraad en zwakke regie op het aanbod, zo blijkt uit meerdere onderzoeken.^{1, 2} Hierop wordt nader ingegaan in Hoofdstuk 6. De Raad van State acht een meer uitgewerkte analyse van de oorzaak van leegstand noodzakelijk met het oog op de beoordeling van de wenselijkheid van verruiming van de bestaande wettelijke middelen en het creëren van nieuwe bevoegdheden. Op de oorzaken van leegstand wordt dieper ingegaan in Hoofdstuk 6.

De Raad merkt op dat de bestaande instrumenten maar ten dele worden gebruikt en dat een toelichting gewenst is waarom reeds nu, vooruitlopend op toegezegd onderzoek van de regering, het voorliggende wetsvoorstel is ingediend. Het onderzoek van VROM en EZ² ondersteunt de analyse van de indieners, zoals neergelegd in de Memorie van Toelichting. De indieners hebben van tussenresultaten van het onderzoek gebruik kunnen maken bij het schrijven van dit wetsvoorstel. De onderbouwing vanuit het onderzoek is in de Memorie van Toelichting expliciet aangegeven. Derhalve loopt het voorliggende voorstel niet vooruit op het onderzoek, maar sluit het daar juist bij aan. Uit dit onderzoek blijkt dat van de reeds bestaande instrumenten, te weten tijdelijke verhuur, meldingsplicht van leegstand en vorderen van woningen, alleen tijdelijke verhuur regelmatig gebruikt wordt. De overige instrumenten niet. De indieners merken hierbij wel op dat deze instrumenten gericht zijn op woningen dan wel ruimte die voor bewoning gebruikt kan worden. Ten behoeve van het terugdringen van leegstand in niet-woningen/woonruimte zijn de facto nog geen instrumenten voorhanden. Een leemte die de indieners met dit wetsvoorstel willen opvullen.

De indieners willen er nog op wijzen dat de instrumenten ten behoeve van woningen uit de Huisvestingswet de schaarste van deze woningen als achtergrond hebben. De instrumenten zoals die door de indieners in het wetsvoorstel op het terrein van leegstand worden voorgesteld, hebben betrekking op een situatie waarin juist sprake is van een overschot aan capaciteit. Vanwege het wezenlijke verschil van deze twee situaties is niet

¹ Kansen voor Kwaliteit; een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen, Advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, 9 september 2008, p. 8-9.

² Kamerstukken II 2008/09, bijlage bij 31 700 XVIII, nr. 57.

op voorhand vast te stellen hoe vaak deze instrumenten gebruikt zullen worden en hoe effectief ze zullen zijn. De indieners hebben de gekozen instrumenten echter zorgvuldig afgewogen tegen alternatieven, waarover elders meer.

Verder merkt de Raad van State op dat niet tegemoet gekomen wordt aan de behoeften van VNG en G4 en dat de G4 hebben gevraagd om het instrument van de dwangsom. In het voorliggende wetsvoorstel hebben gemeenten op twee momenten in het traject de mogelijkheden om een dwangsom op te leggen. Ten eerste wanneer niet wordt voldaan aan de verplichting tot melden van de leegstand. In dat geval biedt de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid een dwangsom op te leggen. Daarnaast biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid een bestuurlijke boete op te leggen voor ditzelfde feit. De tweede mogelijkheid zit aan het eind van het traject als de eigenaar niet wil meewerken aan het verhuren van het pand aan de door de gemeente voorgedragen huurder. De indieners achten derhalve dat de G4 op dit punt goed tegemoet gekomen zijn. De vaststelling van de Raad dat alleen aan het eind van het proces de dwangsom kan worden toegepast, is derhalve niet juist. Dit punt is in deze Memorie van Toelichting nog verhelderd, zowel in de inleiding als in hoofdstuk 7.

Ook merkt de Raad op dat de rol van de gemeente sterker wordt in de voorgestelde aanpak, hetgeen een oneigenlijke taak voor de gemeente zou zijn en deze rol zou een passieve opstelling van de eigenaar in de hand kunnen werken. Ook VNG vindt dat de verantwoordelijkheid teveel bij de gemeenten wordt gelegd. De indieners delen deze analyse niet. Het is juist dat een gemeente die een leegstandbeleid wil voeren, daartoe ook activiteiten moet ondernemen: de leegstand bijhouden, leegstand-gesprekken voeren en alternatieven voor leegstand aandragen. Maar in elk geval blijft de eigenaar verantwoordelijk voor gebruik, verhuur en beheer van zijn pand, het innen van de huur, onderhoud, etc. Ook bij het vinden van alternatieven voor leegstand blijft de eigenaar aan zet: hij kan zelf op allerlei manieren zorgen dat de verplichtende voordracht niet tot stand hoeft te komen, dan wel, als die reeds is gedaan, alsnog een andere huurder zoeken die beter tegemoet komt aan zijn wensen. Of dat leidt tot een passieve opstelling van de eigenaar, zoals de Raad veronderstelt, valt te bezien. Het vooruitzicht van het verhuren van zijn pand bijvoorbeeld aan de vrijwilligerscentrale tegen een zeer beperkte huursom zal menig eigenaar wel degelijk tot acties stimuleren.

De indieners delen ook niet de opvatting, zoals door de Raad neergelegd, dat het hier om oneigenlijke taken van de gemeente gaat. Ten principale zijn de indieners van mening dat er een publiek belang gemoeid is met het tegengaan van leegstand. Immers leegstand leidt vaak tot verval, verloedering en de aantasting van de leefbaarheid van buurten en wijken waar de panden zijn gelegen. Een gemeentebestuur dat daar iets aan wil doen, zal gerichte acties moeten ondernemen. De gemeente is immers als eerste verantwoordelijk voor de leefbaarheid in de gemeente. Bovendien zijn gemeenten ook vaak medeverantwoordelijk voor leegstand (binnen dan wel buiten de eigen gemeentegrenzen) door grond te blijven uitgeven voor nieuwbouw van kantoren en bedrijventerreinen en door panden in eigendom van de gemeente zelf leeg te laten staan.

Voorts wijst de Raad, net als VNG en G4, op de uitvoeringslasten van de voorgestelde instrumenten, hetgeen de G4 bestempeld als bureaucratie. Uit de uitgevoerde ACTAL-analyse blijkt dat de uitvoeringskosten van het voorgestelde instrumentarium niet bijzonder hoog zijn. Dat dit bij de oude Leegstandwet wel het geval was, laat zich wellicht verklaren uit de verplichte vordering die aan de registratie gekoppeld was. In dit verband willen de indieners er ook nog op wijzen, dat de door de G4 en VNG bepleitte leegstandheffing, los van de principiële bezwaren van de indie-

ners tegen een dergelijk instrument, ook veel administratieve lasten met zich meebrengt. Immers ook voor een leegstandheffing dient een leegstandregistratie bijgehouden te worden ten behoeve van de bewijsvoering van de leegstand. Uit het reeds eerder aangehaalde onderzoek van VROM en EZ blijkt tevens dat een dergelijk instrument in België leidt tot een sterke verhoging van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en er zijn duidelijke vraagtekens te stellen bij de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid. De perceptiekosten van een leegstandheffing zijn hoog en zullen toenemen naarmate de heffing hoger is, onder meer vanwege het massaal gebruik van bezwaar- en beroepsmogelijkheden.

Verder wijst de Raad van State op de wellicht weinig afschrikwekkende werking van de boete van maximaal € 7 500 voor het niet tijdig melden van leegstand. Een opvatting die ook naar voren komt in de adviezen van VNG en G4. Als eerste wijzen de indieners erop dat op het uitblijven van de melding ook een dwangsom kan worden opgelegd, zoals eerder al naar voren is gebracht. Verder menen de indieners dat er rekening gehouden moet worden met hetgeen de boete veroorzaakt: het niet tijdig melden van leegstand. Een veel hogere boete op het nalaten van een eenvoudige administratieve handeling achten de indieners buiten proportie.

De G4-gemeenten constateren dat een belegger bij leegstand gebruik kan maken van een aantal fiscale faciliteiten. In het kader van dit initiatiefwetsvoorstel) dringen de G4 aan op heroverweging van deze fiscale faciliteiten in het kader van het ontmoedigen van leegstand en het bevorderen van transformatie van leegstaande panden.

Wij vinden het onder verwijzing naar de *Wet werken aan winst* (2005) onwenselijk om aanvullende fiscale maatregelen in de vennootschapsbelasting te nemen. In de *Wet werken aan winst* is de grondslag voor onroerend goed versmald, onder andere door de afschrijvingen op onroerend goed te beperken. Op een gebouw kan sindsdien worden afgeschreven tot een bepaalde waarde is bereikt (de bodemwaarde). Voor gebouwen die worden verhuurd aan niet-verbonden derden wordt de WOZ-waarde als bodemwaarde gehanteerd. Voor gebouwen in eigen gebruik is in de genoemde wet de bodemwaarde vastgesteld op 50% van de WOZ-waarde. Deze beperkingen dienen voor een groot deel van de financiering van het pakket *Werken aan winst*, waaronder de verlaging van het algemene vennootschapsbelastingtarief van 29,6% naar 25,5%.

Gelet op deze beperkingen van de afschrijvingen in het kader van de *Wet werken aan winst* zijn wij van mening dat verdere aanpassing – zowel versmalling als verbreding – van fiscale afschrijving op onroerend goed in het kader van dit initiatiefwetsvoorstel niet wenselijk is. Bovendien zou een en ander de initiatiefwet onnodig compliceren.

De G4 stellen nog voor de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet te verruimen. Wij zien hier vooralsnog geen reden toe. De tijdelijke verhuur betreft woningen of kantoren die als woonruimte verhuurd worden. Daarvoor lijkt een maximale termijn van vijf jaar voldoende. Tijdelijke zakelijke verhuur is niet aan beperkingen gebonden.

Het College van procureurs-generaal verwacht dat met het instrumentarium in dit wetsvoorstel de leegstand kan worden teruggedrongen. Het College benadrukt dat allereerst bestuurlijk dient te worden opgetreden tegen leegstand, waarna het strafrecht ultimum remedium is. Mede in het verlengde daarvan en ten behoeve van het kunnen vormgeven van een coherent vervolgingsbeleid suggereert het College de leegstandverorde-

ning te verplichten om daarmee te voorkomen dat er verschillen tussen gemeenten ontstaan.

Wij achten een dergelijke verplichting als door het College voorgesteld ondoelmatig. In de meerderheid van de gemeenten zal geen leegstandbeleid nodig zijn of kan leegstandbeleid gevoerd worden zonder leegstandverordening. In die gevallen is het opstellen van een leegstandverordening een overbodige activiteit. Los hiervan past een dergelijke verplichting niet in het reeds lang heersende beleid van decentralisatie.

De leegstandbeheerorganisaties Ad Hoc Beheer, H.O.D. Nederland, Camelot en NAK Leegstandsbeheer menen dat leegstand te problematisch wordt neergezet en dat de positieve effecten van leegstandsbeheer worden genegeerd. Ook de Raad van State spreekt over de rol van de leegstandbeheerorganisaties. In hoofdstuk 6 is nog eens aangescherpt hoe wij de rol van de leegstandsbeheerders zien: leegstandsbeheerders kunnen een zeer nuttige rol vervullen in het oplossen van incidentele leegstand. Het inzetten van leegstandsbeheer heeft vele positieve effecten: verpaupering van panden wordt tegengegaan, inbraak en schade worden eerder gemeld en aangepakt, sommige groepen vinden hierdoor goedkope huisvesting en tot slot wordt kraken voorkomen. Al deze voordelen blijven ook gelden na het van kracht worden van het initiatiefwetsvoorstel. Echter in sommige gevallen kunnen er maatschappelijk zinvolle alternatieven zijn voor het gebruik van het pand. Tevens is het geen oplossing voor meer structurele leegstand, hetgeen helaas een groot deel van de kantorenmarkt treft. Om deze redenen zien wij de toepassing van leegstandsbeheerders in een breder perspectief.

De Neprom meent dat de kosten voor het gebruiksgereed maken van een pand soms hoog op kunnen lopen en vraagt zich af of die investering wel altijd gerechtvaardigd is. Wij begrijpen deze opmerkingen heel goed. Echter wij menen dat het vooral een zaak voor de gemeente is om de afweging te maken of de investeringen ten behoeve van het gebruik in de oorspronkelijke bestemming nog doelmatig zijn of niet.

De IVBN pleit er voor de meldingsplicht alleen te laten gelden voor grotere eenheden. Deze suggestie achten wij in sommige gevallen niet onredelijk. Dit is afhankelijk van de lokale omstandigheden: in een winkelstraat is leegstand van kleinere eenheden van een andere orde dan op een kantoren- of bedrijventerrein. In de leegstandverordening kunnen gemeenten nader preciseren voor welke gebieden en welke categorieën gebouwen een meldingsplicht leegstand geldt.

Neprom en IVBN menen dat melden na zes maanden leegstand vaak te snel is in verband met doorverkoop en/of het wachten op vergunningen. Melding na twaalf maanden heeft de voorkeur van de Neprom. Wij merken hierbij op dat een melding niet altijd direct een vervolg hoeft te hebben. Indien de gemeente meent dat er omstandigheden zijn, zoals bijvoorbeeld geschetst door Neprom en IVBN, kan de gemeente beslissen wel een leegstandgesprek te voeren maar het daar voorlopig bij te laten. Wij menen dat er voldoende ruimte in de procedure zit en houden vast aan melding na zes maanden leegstand.

De NVB pleit voor een integrale kantorenvisie in plaats van instrumenten die veel werk opleveren en waarvan de NVB niet veel resultaten verwacht. Wij zijn het eens met de NVB dat een integrale kantorenvisie van groot belang is. Immers, zoals ook elders in deze Memorie gesteld, leegstandsbeleid begint met bezinning op nut en noodzaak van toevoegingen van nieuwe kantoorpanden. Daar valt wellicht het meeste te winnen. Maar anders dan de NVB menen wij dat het daar niet eindigt en dat instrumenten om leegstand te bestrijden een noodzakelijk element zijn in een

integraal beleid. Gemeenten die dit beleid willen voeren zullen ook, zoals door de IVBN bepleit, betrokken blijven met de definitieve oplossing van leegstand.

De NVB meent dat het toevoegen van leegstaande kantoren aan de buitenplanse ontheffingenlijst waardevol is. Tot slot pleit de NVB in lijn met de commissie Noordanus¹ voor een fonds om verouderde bedrijventerreinen te kunnen saneren.

De IVBN pleit voor een aanpak die meer specifiek gericht is op niet-bonafide partijen. Ook wijst de IVBN er op dat bij herontwikkeling soms vrij lang leegstand bestaat. Verder constateert de IVBN dat anti-kraak maatregelen in principe voldoende moeten zijn. Graag heeft de IVBN dat gemeenten ook na tijdelijk in gebruik nemen van panden blijft meedenken over definitieve oplossingen. In dit verband acht de IVBN snellere verstrekking van sloopvergunningen op zijn plaats. In lijn met de NVB juicht de IVBN het opnemen van leegstaande kantoren op de buitenplanse ontheffingenlijst toe.

Een oordeel over een fonds om verouderde bedrijventerreinen te saneren achten wij in het kader van dit wetsvoorstel niet aan de orde.

Een aanpak specifiek gericht op niet-bonafide partijen is aantrekkelijk maar niet eenvoudig in wetgeving vast te leggen. Gemeenten kunnen wel heel gericht gebruik maken van het instrumentarium onder andere door slechts delen van de gemeente aan te wijzen waar de verordening van kracht is.

Een lange leegstand bij herontwikkeling leidt tot melding en gesprek. Of er een vervolg komt is aan de gemeente om te bepalen. Het zelfde geldt voor de anti-kraakmaatregelen: de gemeente kan overwegen dat er maatschappelijk meer voor de hand liggend gebruik is aangewezen. Het blijven meedenken van gemeenten achten wij in het kader van een beleidsmatige aanpak van leegstand zeer aan te bevelen.

Tot slot merkt de IVBN op het niet in de rede te vinden liggen om naast het instrumentarium van dit wetsvoorstel nog met een leegstandsheffing geconfronteerd te worden.

Een leegstandsheffing maakt geen deel uit van dit wetsvoorstel, om redenen die in het begin van deze paragraaf zijn toegelicht.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikelen I, V en VI

Artikel I, onderdeel B, bevat een algehele strafbaarstelling van kraken als misdrijf. De wijzigingen in artikel I, onderdelen A, C en D, artikel V en artikel VI vloeien rechtstreeks voort uit de in artikel I, onderdeel B, voorszene vernummering van het huidige artikel 138a Sr.

Het voorgestelde artikel 138a-nieuw Sr

Het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht bevat de misdrijven en het Derde Boek de overtredingen. Door de strafbaarstelling van kraken niet zoals nu het geval is in het Derde Boek op te nemen, maar in het Tweede, wordt zij omgezet van een overtreding in een misdrijf. De strafbaarstelling van kraken wordt opgenomen in Titel V van het Tweede Boek, betreffende misdrijven tegen de openbare orde. Het voorgestelde artikel (138a-nieuw Sr) wordt geplaatst na de strafbaarstelling van huisvredebreuk (artikel 138 Sr). In het algemeen deel van deze toelichting gaven wij al aan dat de omzetting van een overtreding in een misdrijf kan bijdragen aan het vergemakkelijken van de opsporing en vervolging van kraken en dat de mogelijkheden van strafrechtelijk optreden daardoor worden uitgebreid. Het College van procureurs-generaal en de Nederlandse Orde van

¹ Kansen voor kwaliteit; een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen, Advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen onder voorzitterschap van dhr. Mr. P. G. A. Noordanus.

Advocaten vragen naar het overgangsrecht met betrekking tot de voorgestelde strafbaarstelling van kraken. Het overgangsrecht met betrekking tot strafbepalingen is in artikel 1 Sr opgenomen. Om deze reden hoeft niet in afzonderlijk overgangsrecht te worden voorzien. Omdat kraken op grond van het hierna nog toe te lichten eerste lid strafbaar wordt ongeacht de periode van de leegstand, worden krakers die een pand dat langer dan een jaar leegstaat, zijn gaan kraken, strafbaar vanaf het moment waarop dit wetsvoorstel, na tot wet te zijn verheven, in werking is getreden. Willen zij strafrechtelijke aansprakelijkheid ontlopen, dan zullen zij voorafgaand aan het moment van inwerkingtreding van de wet het pand moet hebben verlaten. Kraken van panden die niet meer dan een jaar, leegstaan is uiteraard ook strafbaar als dat kraken vóór de datum van inwerkingtreding van de wet is begaan. In verband met het feit dat in het hierna nog toe te lichten tweede en derde lid hogere strafmaxima zijn voorzien als in vereniging is gekraakt of bedreigingen zijn geuit, moet ten slotte nog worden opgemerkt dat als uitsluitend vóór de datum van inwerkingtreding van de wet is gekraakt, geen hogere vrijheidsstraf kan worden opgelegd dan vier maanden. Ook dat vloeit voort uit artikel 1 Sr.

Eerste lid

Het eerste lid van het voorgestelde artikel 138a-nieuw Sr bouwt voort op het bestaande artikel 429sexies, eerste en tweede lid, Sr. Om in het algemeen deel van deze memorie van toelichting uiteengezette redenen is het vereiste van een door de krakers genegeerde vordering van de rechthebbende zich te verwijderen niet overgenomen. De vraag van het College van procureurs-generaal of het schrappen van dit vereiste noodzakelijk is, beantwoorden wij om dezelfde redenen bevestigend. Door het schrappen van dit vereiste wordt strafbaar het wederrechtelijk binnendringen of vertoeven in een leegstaand pand. Voorts is uit artikel 429sexies Sr om redenen die eveneens in het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn aangegeven, niet de beperking overgenomen volgens welke het gebruik van de woning of het gebouw door de rechthebbende «niet meer dan twaalf maanden» voorafgaand aan het wederrechtelijk in gebruik nemen is beëindigd. Daardoor wordt bereikt dat kraken strafbaar wordt ongeacht hoe lang het gekraakte pand leeg staat. Ten slotte is de in artikel 429sexies Sr voorziene hechtenisstraf in het eerste lid omgezet in gevangenisstraf, omdat algemeen uitgangspunt van het Wetboek van Strafrecht is dat op misdrijven gevangenisstraf wordt gesteld.

Tweede lid

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 138a-nieuw Sr, waarvan de inhoud niet voorkomt in het huidige artikel 429sexies Sr, is ontleend aan de artikelen 138, derde lid, en 139, derde lid, Sr. Grond voor strafverhoging is, evenals bij huisvredebreuk en lokaalvredebreuk het geval is, het uiten van bedreigingen of het zich bedienen van middelen die geschikt zijn om vrees aan te jagen. Aandacht verdient de verhouding van het tweede lid, waarvoor een maximale gevangenisstraf van een jaar wordt voorzien, tot het misdrijf bedreiging zoals strafbaar gesteld in artikel 285 Sr met een maximale gevangenisstraf van twee jaar. Artikel 285 Sr betreft bedreiging met een of meer van de in dat artikel genoemde ernstige misdrijven. Het tweede lid betreft echter het uiten van bedreigingen zonder dat daarbij per se sprake hoeft te zijn van bedreiging met een van de in artikel 285 Sr genoemde, ernstige misdrijven. Vandaar het lagere strafmaximum van een jaar. De kraker die bij een ontruiming bijvoorbeeld dreigt een voorwerp uit het pand te vernielen, valt onder het tweede lid, maar begaat in het algemeen niet het in artikel 285 Sr omschreven misdrijf. Indien de kraker daarentegen personen met bijvoorbeeld een misdrijf tegen het leven bedreigt, is het denkbaar om – in plaats van het tweede lid in de tenlastelegging op te nemen – te kiezen voor cumulatieve tenlastelegging van artikel 285 Sr.

Het College van procureurs-generaal betwijfelt de meerwaarde van het tweede lid, aangezien in geval van kraken sprake is van een leeg gebouw en in een dergelijk geval het uiten van bedreigingen en het inzetten van middelen om vrees aan te jagen moeilijk voorstelbaar is. Wij erkennen dat het uiten van bedreigingen zich met name zal voordoen in het kader van ontruimingen en mogelijk wanneer de eigenaar van een pand bij een bepaalde gelegenheid in contact komt met de krakers. In bepaalde specifieke gevallen zou deze strafverzwarringsgrond mogelijk van betekenis kunnen zijn.

Voorts vraagt het College naar de samenloop van het tweede lid met de strafbaarstellingen van bedreiging en wederspanning (artikelen 285 en 180 Sr). De strafverzwarringsgrond uit het tweede lid is alleen van toepassing in geval van kraken. In zoverre verhoudt zij zich niet als een algemene bepaling tot een bijzondere bepaling, omdat de door het College genoemde misdrijven inzake bedreiging en wederspanning ook buiten het verband van kraken kunnen worden begaan. Het is de situatie van kraken die rechtvaardigt dat daarbij geuite bedreigingen in meer gevallen strafbaar zijn dan buiten die situatie. Bovendien kunnen samenloopvragen zoals gezegd worden ontweken door in geval van ernstige bedreiging cumulatief kraken (eerste lid) en bedreiging (artikel 285 Sr) ten laste te leggen, en pas als een bedreiging niet onder het bereik van artikel 285 Sr valt, het tweede lid ten laste te leggen (in plaats van artikel 285 Sr).

Ten slotte meent het College dat de strafverhogingsgrond van het tweede lid een relatief hoog strafmaximum in vergelijking met de gelijklopende strafverzwarringsgrond bij artikel 138 (huisvredebreuk), nu binnendringen in een bewoond pand en daarbij bedreigingen uiten strafwaardiger is dan bedreigingen bij de vordering een door de rechthebbende niet bewoond pand te verlaten. In reactie daarop kan het volgende worden opgemerkt. Huisvredebreuk is een ernstiger misdrijf dan lokaalvredebreuk en kent daarom een hoger strafmaximum. Indien daarbij bedreigingen worden geuit is het strafmaximum in beide gevallen echter een jaar gevangenisstraf. Aangestipt kan worden dat op lokaalvredebreuk een lager strafmaximum is gesteld dan het eerste lid bij kraken voorziet, terwijl ook bij lokaalvredebreuk in geval daarbij bedreigingen worden geuit in een strafmaximum van een jaar gevangenisstraf is voorzien. Het strafmaximum uit het tweede lid sluit daarbij aan.

Derde lid

Het derde lid van het voorgestelde artikel 138a-nieuw Sr, waarvan de inhoud niet voorkomt in het huidige artikel 429sexies Sr, is ontleend aan de artikelen 138, vierde lid, en 139, vierde lid, Sr. Grond voor strafverhoging is dat twee of meer verenigde personen het feit begaan. De gevangenisstraf kan in dat geval met een derde worden verhoogd. Uit het onderlinge verband tussen het eerste en derde lid vloeit voort dat het strafmaximum in geval van gezamenlijk kraken vijf maanden en tien dagen gevangenisstraf belooft. Uit het onderlinge verband tussen het tweede en derde lid vloeit voort dat als gezamenlijk wordt gekraakt en een kraker daarbij bijvoorbeeld bedreigingen uit, de maximale gevangenisstraf uitloopt naar een jaar en vier maanden gevangenisstraf. Het eerste lid betreft het geval waarin een pand door één persoon is gekraakt. Daarop is een maximale vrijheidsstraf van vier maanden gesteld. De reden daarvan is, zoals wij in het algemeen deel van deze toelichting naar voren brachten, dat kraken in zijn algemeenheid minder strafwaardig is dan huisvredebreuk (maximaal zes maanden gevangenisstraf, zie artikel 138 Sr) en in zijn algemeenheid strafwaardiger kan worden geoordeeld dan lokaalvredebreuk (maximaal drie maanden gevangenisstraf, artikel 139 Sr).

Artikel II

Onderdeel A, onder 1, en onderdeel D

Het huidige artikel 1, onderdeel b, van de Leegstandwet beperkt de reikwijdte van die wet tot gebouwde onroerende zaken «die blijkens [hun] constructie dan wel inrichting bestemd [zijn] voor doeleinden van groeps-gewijze huisvesting, van verzorging of verpleging, van logiesverschaffing, van administratie of van onderwijs of voor een samenstel van twee of meer van deze doeleinden». Die beperking is niet wenselijk ten aanzien van de instrumenten die met dit wetsvoorstel in de Leegstandwet worden geïntroduceerd. Daarom wordt voorgesteld de definitie van gebouw in de Leegstandwet aan te passen.

Die beperking is wel blijvend wenselijk ten aanzien van de toepassing van de artikelen 15 en 16 van de Leegstandwet. Daarom wordt voorgesteld die beperking op te nemen in artikel 15, eerste lid, onderdeel a, van de Leegstandwet.

Onderdeel B

Bij de wet van 1 oktober 1992, Stb. 548 (in werking getreden 1 juli 1993) zijn de artikelen 2 tot en met 14 van de Leegstandwet vervallen zonder dat daarbij de opschriften van de hoofdstukken zijn vervallen. Omdat dit wetsvoorstel voorziet in een andere hoofdstukindeling van de Leegstandwet voorziet dit onderdeel in het vervallen van de oude hoofdstukken van die wet.

Onderdeel C

Het voorgestelde artikel 3 van de Leegstandwet

Eerste lid

Dit voorgestelde artikel biedt de gemeenteraad de bevoegdheid om in de leegstandverordening een meldingsplicht voor leegstaande gebouwen op te nemen. De gemeenteraad dient in de leegstandverordening de categorieën gebouwen aan te wijzen waarvoor de meldingsplicht geldt. De meldingsplicht geldt voor ieder in de gemeente gelegen gebouw dat tot een aangewezen categorie behoort. De gemeenteraad kan in de leegstandverordening de meldingsplicht beperken tot gebouwen die in bepaalde gedeelten van de gemeente staan. In dat geval worden categorieën gebouwen aangewezen die onder de meldingsplicht vallen indien ze gelegen zijn in een in de leegstandverordening aangewezen deel van de gemeente.

De meldingsplicht geldt voor gebouwen die langer dan een in de leegstandverordening vastgelegde termijn leegstaan. Die termijn is ten minste zes maanden. Met deze minimale termijn is gepoogd te voorkomen dat gebouwen die leegstaan in de periode tussen twee gebruikers ook altijd onder de meldingsplicht vallen.

Op grond van artikel 8 van de Huisvestingswet kan de gemeenteraad in de huisvestingsverordening bepalen dat de leegstand van woonruimte gemeld moet worden aan burgemeester en wethouders. Daarom is in het voorgestelde artikel 3 van de Leegstandwet woonruimte uitgezonderd van de leegstandmelding.

Vierde lid

De termijn die de gemeenteraad in de leegstandverordening heeft vastgelegd begint op de dag na de datum van inwerkingtreding van de leegstandverordening waarin is bepaald dat de leegstand van gebouwen gemeld moet worden. Indien een gebouw reeds leegstaat op die datum van inwerkingtreding gaat de meldingsplicht dus in nadat de in de leeg-

standverordening vastgelegde termijn is verstreken. Hiermee wordt voorkomen dat de meldingsplicht voor sommige gebouwen feitelijk met terugwerkende kracht wordt ingevoerd. Dit geldt ook voor de termijn van zes maanden die is genoemd in het voorgesteld artikel 5 van de Leegstandwet.

Het voorgestelde artikel 4, tweede lid, van de Leegstandwet

Op grond van het voorgestelde tweede lid kunnen burgemeester en wethouders na overleg een gebouw of gedeelte daarvan «geschikt voor gebruik» verklaren. Hierbij zullen burgemeester en wethouders moeten beoordelen of in redelijkheid van de eigenaar gevraagd kan worden dat hij het gebouw respectievelijk het gedeelte daarvan in gebruik geeft. Indien dat niet het geval is, zullen burgemeester en wethouders het gebouw respectievelijk het gedeelte daarvan niet «geschikt voor gebruik» verklaren. Tegen de vaststelling door burgemeester en wethouders staat bezwaar en beroep open.

Indien burgemeester en wethouders het gebouw «geschikt voor gebruik» achten en dat in de leegstandbeschikking hebben vastgelegd, kan het gevolg zijn dat zij op grond van het voorgestelde artikel 7 van de Leegstandwet een gebruiker voordragen. Indien burgemeester en wethouders het gebouw respectievelijk het gedeelte daarvan niet «geschikt voor gebruik» achten, zal er uiteraard ook geen voordracht op grond van het voorgestelde artikel 7 van de Leegstandwet kunnen volgen.

Wellicht ten overvloede merken we op dat in sommige gevallen er geen zinvolle alternatieven voorhanden zijn. In die gevallen heeft het leegstandoverleg geen vervolg.

Het voorgestelde artikel 5 van de Leegstandwet

Ten aanzien van een leegstaand gebouw waarvoor op grond van de leegstandverordening een meldingsplicht geldt, kunnen burgemeester en wethouders een voordracht doen voor een gebruiker. Zo'n voordracht kan worden gedaan als het gebouw langer dan de in de leegstandverordening genoemde termijn van ten minste twaalf maanden leegstaat. Voor het doen van een voordracht is niet noodzakelijk dat de eigenaar de leegstand gemeld heeft. Een overleg tussen eigenaar en gemeente zal in de regel voorafgaan aan een voordracht. Dit is echter niet formeel noodzakelijk. Wanneer de eigenaar de leegstand veel te laat of helemaal niet gemeld heeft, en/of het leegstandgesprek saboteert door niet te verschijnen of diverse malen af te zeggen, beschikken Burgemeester en Wethouders wel degelijk over de mogelijkheid een verplichtende voordracht te doen. Burgemeester en wethouders zijn anderzijds niet verplicht om een voordracht te doen ten aanzien van een gebouw waarvan de leegstand gemeld is.

Voor het doen van een voordracht is vereist dat burgemeester en wethouders in een leegstandbeschikking als bedoeld in het voorgestelde artikel 4, tweede lid, hebben vastgesteld dat het gebouw respectievelijk het gedeelte daarvan «geschikt is voor gebruik». Burgemeester en wethouders zijn op grond van het voorgestelde artikel 4, tweede lid, van de Leegstandwet niet verplicht om een leegstandbeschikking af te geven. Echter als zij gebruik willen maken van het instrument van de voordracht moeten ze eerst zo'n leegstandbeschikking hebben afgegeven. Het zal in het algemeen zo zijn dat een voordracht niet onmiddellijk volgt op de leegstandbeschikking; de eigenaar moet eerst de gelegenheid krijgen om, wetende dat burgemeester en wethouders het gebouw respectievelijk het gedeelte daarvan geschikt voor gebruik achten, zelf een einde te maken aan de leegstand.

Het voorgestelde artikel 6 van de Leegstandwet

De voordracht kan bestaan uit een aantal namen waaruit de eigenaar kan kiezen. Het is ook mogelijk dat burgemeester en wethouders één gebruiker voordragen.

Als een gebouw langere tijd leegstaat is het mogelijk dat het zich niet meer in gebruiksklare staat bevindt. Dat kan geen belemmering zijn voor het effectueren van een voordracht op grond van het voorgestelde artikel 5 van de Leegstandwet. In dat geval kunnen burgemeester en wethouders de eigenaar verplichten om de noodzakelijke voorzieningen te treffen teneinde het gebouw in gebruik te kunnen laten nemen door een voorgedragen gebruiker. Het betreft hier uitsluitend de voorzieningen die objectief gezien en binnen het redelijke noodzakelijk zijn om het gebouw overeenkomstig de bestemming te kunnen gebruiken. Het gaat in ieder geval niet om voorzieningen die in het maatschappelijk verkeer voor rekening van de gebruiker komen.

De overige voorwaarden die burgemeester en wethouders aan hun besluit tot voordracht kunnen verbinden betreffen uitsluitend voorwaarden die noodzakelijk zijn om uitvoering te kunnen geven aan dat besluit.

Het voorgestelde artikel 7 van de Leegstandwet

De eigenaar van het gebouw is verplicht te pogen om met de voorgedragen gebruiker een overeenkomst omtrent het gebruik af te sluiten. Dit kan een huurovereenkomst zijn, maar bijvoorbeeld ook een overeenkomst tot beheer van het pand. Het staat de eigenaar en de gebruiker vrij om daarbij afspraken te maken over bijvoorbeeld het type gebruik, de duur van het gebruik en de opzegtermijn. Echter, wanneer er sprake is van een huurcontract ten behoeve van bewoning is de wettelijke huurbescherming van toepassing. Door gebruik te maken van de mogelijkheden tot tijdelijke verhuur uit de Leegstandwet kan deze huurbescherming worden beperkt. Gelet op de contractvrijheid is het niet mogelijk om de eigenaar te verplichten om een overeenkomst aan te gaan met de voorgedragen gebruiker. Dat zou bovendien inhouden dat de voorgedragen gebruiker een onevenredige invloed zou kunnen uitoefenen op de bedoelde overeenkomst.

De eigenaar is verplicht om een, naar objectieve maatstaven, redelijke overeenkomst aan te bieden. Als de gebruiker de overeenkomst weigert hoewel die redelijk is, heeft de eigenaar aan zijn verplichting voldaan. In dat geval kunnen burgemeester en wethouders slechts besluiten om een nieuwe voordracht te doen.

De eigenaar kan onder de voordracht uitkomen indien hij binnen de in de voordracht gestelde termijn zelf een overeenkomst is aangegaan met een andere gebruiker. Hiermee houdt de eigenaar de vrijheid om het gebouw aan een gebruiker van zijn keuze in gebruik te geven. Om misbruik te voorkomen is in het tweede lid opgenomen dat de overeenkomst met een andere gebruiker er wel binnen redelijke termijn toe moet leiden dat het pand ook daadwerkelijk in gebruik wordt genomen.

Om te voorkomen dat een eigenaar het pand kortstondig in gebruik geeft aan een voorgedragen gebruiker en het vervolgens weer leeg laat staan, is in het derde lid opgenomen dat, wanneer het pand opnieuw leeg komt te staan, nadat het een periode in gebruik is geweest na een verplichtende voordracht, de eigenaar dit binnen vier weken (in plaats van de in artikel 3 lid 1 gestelde termijn van minimaal zes maanden) dient te melden aan burgemeester en wethouders. Wanneer het gebouw langer dan één jaar in gebruik is geweest na de voordracht, vervalt deze verplichting, en is de in artikel 3 lid 1 gestelde meldingstermijn van minimaal 6 maanden weer van toepassing.

Onderdeel F

Het voorgestelde artikel 17 van de Leegstandwet

Met de uitbreiding van de Leegstandwet is het wenselijk dat het toezicht op de naleving van de Leegstandwet uitdrukkelijk wordt belegd.

Het voorgestelde artikel 18 van de Leegstandwet

Eerste lid

De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd vanwege het niet melden van het leegstaan van een gebouw.

In dat geval hebben burgemeester en wethouders de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Deze bevoegdheid heeft het karakter van een bestuursbevoegdheid en komt, gelet op de taakverdeling binnen de gemeente, toe aan burgemeester en wethouders.

Tweede lid

De bestuurlijke boete wordt gebonden aan een maximum. De gemeenteraad dient bij verordening vast te leggen hoe hoog de boete voor de overtreding zal zijn, waarbij het wettelijk maximum niet overschreden kan worden.

Derde lid

Het voorgestelde artikel 18, tweede lid, van de Leegstandwet stelt het maximumbedrag vast voor de bestuurlijke boete die kan worden opgelegd. Daarom is het zaak dat de gemeenteraad bij verordening het boetebedrag vaststelt. Dat geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om de hoogte te bepalen op basis van de plaatselijke situatie. Daarbij mag uiteraard geen hoger bedrag dan het genoemde maximum worden vastgesteld. Het door de gemeenteraad vastgestelde bedrag is een gefixeerd bedrag, het betreft hier geen maximum. Ondanks het gelden van een vast bedrag zullen burgemeester en wethouders in voorkomende gevallen toepassing moeten geven aan artikel 5.4.1.7, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat bepaalt dat indien de overtreder aannemelijk maakt dat de boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is het bestuursorgaan de boete lager vaststelt.

Op grond van het voorgestelde artikel 5.4.2.6 van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken I 2006/07, 29 702, A) is op het opleggen van een bestuurlijke boete ter zake van deze overtreding de zogenoemde zware procedure van toepassing. Dat wil zeggen dat de overtreder in de gelegenheid moet worden gesteld zijn zienswijze te geven en dat altijd een rapport moet worden opgemaakt.

Artikelen III en IV

Met de voorgestelde wijziging van artikel 85a van de Huisvestingswet wordt ook voor de reeds bestaande meldingsplichten in de artikelen 8 en 18 van de Huisvestingswet een bestuurlijke boete als sanctie ingevoerd in de plaats van de bestaande strafrechtelijke sanctie. Daarmee wordt de handhaving van de meldingsplichten in de Huisvestingswet en de Leegstandwet geüniformeerd.

De hoogte van de boete op het in strijd met de Leegstandwet of de Huisvestingswet niet melden van leegstand wordt, in lijn met de nu nog in artikel 84 van de Huisvestingswet vastgelegde strafrechtelijke boete van de derde categorie, bepaald op maximaal € 7 500.

Ten Hoopen
Slob
Van der Burg