

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. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

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, vormden de directe aanleiding voor dit wetsvoorstel. Er is sprake van een verharding in de kraakwereld. Daar komt bij dat wij kraken zien 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, bijvoorbeeld op de kantorenmarkt stond eind 2007 minimaal 4,5 miljoen vierkante meter leeg, worden tevens instrumenten voor de bestrijding van leegstand aangereikt. 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 voortdoring van de leegstand, de gemeente een verplichtende voordracht kan doen voor een gebruiker.

Het initiatiefwetsvoorstel heeft 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. Ook wordt voorzien in een hogere strafbaarstelling 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 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.

Wanneer een eigenaar niet meewerkt aan de verplichtende voordracht van een gebruiker door de gemeente, staat gemeenten 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 neveneffect hebben dat er meer leegstand ontstaat. Daarom dient een stringentere aanpak van kraken gepaard te gaan met maatregelen om leegstand te bestrijden.
3. Kennis en verantwoordelijkheid zijn versnipperd over de verschillende relevante partijen. Bevordert 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. In verschillende gemeenten - zowel grote als kleine - wordt hier al de nodige ervaring mee opgedaan. 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

¹ www.blikopnieuws.nl/bericht/32084.

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

op het specifieke geval) maar ook kunnen op deze wijze de middelen die voor handen zijn meer effectief in combinatie worden ingezet. Ten slotte kan worden voorkomen dat het politieel en justitieel apparaat verhoudingsgewijs te zeer wordt belast door een meer stringente aanpak van kraken.

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.³

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 gesteld het kraken van panden waarvan het gebruik minder dan een jaar daaraan voorafgaand is beëindigd. 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 danwel

³ 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).

civielrechtelijke ontruiming van gekraakte panden het jaarlijks betreft. Deze ontruiming verlopen veelal door inzet van de deurwaarder, de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie. In geval bij ontruiming 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 ontruiming 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 ontruiming 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. 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 in eerste aanleg bij de rechtbanken de laatste jaren jaarlijks ongeveer 600 civiele vonnissen met betrekking tot kraken worden gewezen.

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 zeer veel gevallen opgetreden wordt tegen krakers op grond van onder meer artikel 138 Sr (huisvredebreuk). 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 veel 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.

Indicerend is ook dat Amsterdam volgens een ruwe schatting uit 2004 tussen de 200 en 300 kraakpanden telt.⁴ Hoewel ook hier geen exacte gegevens voor handen zijn, kan worden geconcludeerd dat de kraakproblematiek in Amsterdam een grote omvang kent en zich in Amsterdam concentreert. Echter, deze problematiek blijft zeer zeker niet beperkt tot Amsterdam en de andere grote gemeenten. Ook in middelgrote en kleine gemeenten komt dit voor. Uit berichtgeving in de media uit 2008 blijkt dat ook veelvuldig in middelgrote gemeenten als Groningen, Leiden, Zwolle, Deventer, Breda, Bergen op Zoom en Dordrecht wordt gekraakt en in kleinere gemeenten als Bodegraven, Hoog-Keppel, Wissel, Denekamp, Norg en Soestduinen.

Overlast en verloedering als gevolg van de aanwezigheid van kraakpanden

De aanwezigheid van gekraakte panden gaat dikwijls gepaard met veel overlast en verloedering. Gekraakte panden zijn in veel gevallen dichtgetimmerd, beklad of verwaarloosd. Krakers zijn veelal niet geneigd om in het onderhoud van de gekraakte panden te investeren. Deze verwaarlozing heeft bovendien ook zijn weerslag op omliggende panden. De kwaliteit en waarde van de omliggende woningvoorraad neemt af, met als gevolg dat de leefbaarheid in de buurt wordt aangetast. Daarnaast is in geval van kraakpanden vaak sprake van overlast voor omwonenden. Vaak is sprake van veel wisselingen onder de bewoners van deze panden en de aanwezigheid van kraakpanden gaat in veel gevallen gepaard met geluidsoverlast, waardoor het woongenot voor omwonenden ernstig wordt aangetast. 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 in het gekraakte deel van een filmhuis⁵ en in Axel waarbij sprake was van brand in een gekraakte bedrijfsloods⁶.

⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29200 XIII, nr. 53.

⁵ De Telegraaf, 2 december 2007.

⁶ BN / De Stem, 16 november 2007.

Kraken is een oneigenlijk middel om leegstand tegen te gaan

Het kan naar onze mening niet langer zo zijn dat kraken oogluikend wordt toegestaan, omdat dit een "instrument" zou zijn om leegstand tegen te gaan. Het door middel van kraken toe-eigenen van leegstaande panden, die tot andermans eigendom behoren, kan worden aangeduid als dat men zich bedient van het "recht van de straat". Dit strookt niet met datgene wat wij in de Nederlandse democratische rechtsstaat voorstaan. Kraken kan worden aangemerkt als een vorm van eigenrichting, waarbij tevens het eigendomsrecht ernstig wordt geschonden. Onder het mom van kraken wordt niet alleen andermans eigendom toegeëigend, maar dat wordt in veel gevallen vervolgens ook ernstig beschadigd en verwaarloosd. In veel gevallen krijgt de eigenaar zijn pand na het kraken niet in redelijke staat terug. Vaak draait de eigenaar op voor de kosten van vernieling en verwaarlozing, aangezien het verhalen van de aanzienlijke schade in de regel niet eenvoudig is, bijvoorbeeld doordat de identiteit van de krakers niet kan worden achterhaald. De aan het pand gerelateerde verzekeringen worden daarnaast veelal door de verzekeringsmaatschappij beëindigd, indien een pand gekraakt is, waardoor de schade niet wordt gedekt.

Ten slotte onderstrepen wij met dit wetsvoorstel de norm dat kraken te allen tijde onrechtmatig is. Naar onze mening is het dan ook onwenselijk dat de eigenaar na het eerste jaar leegstand alleen nog door middel van een civielrechtelijke (kort geding) 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 als de belangenafweging. Daar komt nog bij dat voor een eigenaar geen kosten verbonden zijn aan een strafrechtelijke ontruimingsprocedure, terwijl dat wel het geval is voor een civielrechtelijke ontruimingsprocedure (verplichte procesvertegenwoordiging door advocaat).

Kraken na eerste jaar van leegstand

Los van dit principiële punt, is de termijn van een jaar leegstand, waarbinnen kraken op grond van artikel 429sexies Wetboek van Strafrecht strafrechtelijk kan worden aangepakt, om meerdere redenen inmiddels 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 er vanuit werd gegaan dat het voor eigenaren goed mogelijk was om binnen een jaar de leegstand van een pand tegen te gaan. Deze gedachte 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 10% van de leegstaande kantoorpanden drie jaar of langer geheel leeg. Reden daarvan zou vooral zijn 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 voor de nodige onduidelijkheid zorgt. Ten eerste voor de handhavingpraktijk,

aangezien bij ontruiming van gekraakte panden door de eigenaar en het Openbaar Ministerie moet worden aangetoond dat het pand korter dan een jaar niet meer in gebruik is. Dit leidt tot veel vertraging en extra werklast. Ten tweede voor de burger, aangezien de indruk ontstaat dat kraken 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 600 civielrechtelijke zaken tegenover enkele tientallen strafrechtelijke). In de Amsterdamse praktijk zou naar schatting 70% 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. 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 stellen 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.

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 leegstand 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.

Verschuiving naar andersoortige krakers

Daarnaast lijken zowel in de persoon van de krakers als in hun motieven 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 zou merkbaar zijn 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 lijken de in Nederland actieve krakers in toenemende mate over een andere nationaliteit te beschikken. Zo worden bij ontruiming van kraakpanden de laatste jaren steeds vaker personen aangetroffen die elders uit Europa afkomstig zijn. Daarbij zou het met name gaan om zogeheten anti-globalisten, seizoensarbeiders en ‘toeristische’ krakers afkomstig uit Zuid- en Oost-Europa. Ook mede tegen deze achtergrond staan wij een stringenter aanpak van kraken voor, aangezien moet worden voorkomen dat het Nederlandse beleid ten aanzien van kraken een aanzuigende werking heeft op krakers afkomstig uit het buitenland.

Klimaat van verharding onder krakers

Bovendien lijkt een kleine groep onder de krakers criminele gedragingen, zoals geweld en intimidatie, steeds minder te schuwen. Ook door de G4 wordt een harde, strafrechtelijke aanpak van deze categorie krakers noodzakelijk geacht.

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 veel gevallen geleid tot extreem gevaarlijke situaties voor de politie. 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 overgegaan.⁷ Ook zijn er signalen dat de krakers zich in veel gevallen organiseren en dat bovengenoemde acties veelal een georganiseerd karakter kennen. Ook komt het voor dat krakers op de persoon

⁷ Aanhangsel Handelingen II 2007/08, nr. 1820.

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. Bovendien hebben ontruiming op strafrechtelijke titel de voorkeur boven ontruiming op civielrechtelijke titel, aangezien die laatste ontruiming niet zonder geweld plegen te verlopen en ook veelal de openbare orde ernstig verstoren. De overheid zal moeten vaststellen wanneer en hoe dergelijke ontruiming 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 opzettelijk 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 weerspanning met zwaar lichamelijk letsel of vernieling betrof. 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.

4. Voorgesteld instrumentarium ter bestrijding van kraken

Algehele strafbaarstelling van kraken

Om de hierboven genoemde redenen - onder meer het gegeven dat krakers anticiperen op de termijn van een jaar leegstand - stellen wij allereerst voor kraken strafbaar te doen zijn ongeacht de periode van leegstand.

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 en in technische zin te modelleren volgens het wetsartikel waarin huisvredebreuk strafbaar is gesteld (artikel 138 Sr).

De omzetting van een overtreding in een misdrijf en het daarop stellen van gevangenisstraf kan bijdragen aan het vergemakkelijken van de 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 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). Van krakers die uit een pand zijn gezet – 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 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 en het daarop stellen van gevangenisstraf 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 niet of nauwelijks een vrijheidsstraf voor kraken is opgelegd. Met de in dit wetsvoorstel voorziene algehele strafbaarstelling van kraken, zal het opleggen van een vrijheidsstraf 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.

De strafmaxima

Op kraken is thans een maximale vrijheidsstraf van vier maanden gesteld. Wij stellen 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 huisrecht, 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 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. Hierdoor kunnen pandeigenaren beter worden beschermd tegen ernstige inbreuken op hun eigendomsrechten. Eigenaren van panden zijn niet slechts meer aangewezen op civielrechtelijke ontruimingsprocedures. Ook wordt voorkomen dat de krakers in grote mate vrijuit gaan en dat zij als het ware kunnen “hoppen” van het ene kraakpand naar het andere kraakpand. Daarnaast is de meerwaarde van deze wetswijziging dat de ontstane praktijk van kraken na het eerste jaar ook strafrechtelijk kan worden tegengegaan. Verder heeft een algeheel kraakverbod het onbetwiste voordeel van duidelijkheid: kraken is in alle gevallen onrechtmatig, voor een afweging tussen de belangen van krakers enerzijds en die van de eigenaar anderzijds is geen plaats. Van deze duidelijkheid kan tevens een katalyserend effect op de integrale aanpak uitgaan. Ten slotte sluit deze uitbreiding van de strafrechtelijke mogelijkheden om kraken aan te pakken aan bij de geconstateerde ontwikkelingen in de “krakersscene”.

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 kraken - binnen het kader van een geïntensiveerde integrale aanpak van kraken en leegstand - naar onze mening aangewezen. Wij zien kraken als een vorm van ongeoorloofde eigenrichting, waarbij tevens het eigendomsrecht ontoelaatbaar wordt aangetast.

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. De algehele strafbaarstelling van kraken alsmede de veranderende krakerspopulatie betekent dat er vaker en eerder dan voorheen strafrechtelijk zal worden ingegrepen. Het optreden van politie en Openbaar Ministerie kan niet beperkt blijven tot een klein aantal ontruimingsronden per jaar. Gekraakte panden moeten zo snel mogelijk na de kraak worden ontruimd. Over de aanpak van kraken dienen in de lokale driehoek afspraken te worden gemaakt.

Door consequent optreden wordt 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. Door middel van directe ontruiming wordt bovendien tegengegaan dat de indruk ontstaat dat kraken is toegestaan of wordt getolereerd. 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. Daarnaast dient in dergelijke gevallen te worden voorkomen dat sprake is van gevaar voor de directe omgeving en verstoering 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.⁸

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 in die periode 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 doordat de leegstand afneemt enerzijds en de verhoogde effectiviteit van het strafrechtelijke instrumentarium anderzijds. Bovendien maakt het uiteindelijk voor de belasting van de politie en de rechtelijke macht niet 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 danwel strafrechtelijk vonnis. Civielrechtelijke ontruiming die alleen door de deurwaarder worden uitgevoerd, zijn in de praktijk minder veelvoorkomend. Ook voor de belasting van de rechtelijke macht geldt dat vooral verplaatsing van zaaksaanbod verwacht wordt; 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

⁸ De Gelderlander, 17 mei 2008.

extra werklast - opleveren, aangezien naar verwachting vaker strafrechtelijk zal dienen te worden opgetreden. De verwachting is echter ook dat werklast voor de officier per zaak zal afnemen, aangezien niet langer - zoals onder het huidige artikel 429sexies Sr - zorgvuldig hoeft te worden vastgesteld of een kraakpand reeds langer dan een jaar leegstaat. In paragraaf 9 zal hier nader op worden ingegaan.

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 - bijvoorbeeld 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.

Wij stellen ons voor dat vanuit de ministeries van BZK en Justitie jaarlijks wordt gemonitord en dat - vijf jaar nadat dit wetsvoorstel tot wet is verheven - wordt geëvalueerd in hoeverre in het verlengde van dit wetsvoorstel in de praktijk daadwerkelijk sprake is van een consequente aanpak van kraken en dat kraken niet wordt gedoogd. Zie ook paragraaf 9 waar hier nader op zal worden ingegaan.

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 2 miljoen vierkante meter

winkelruimte leeg⁹; minimaal 4,5 miljoen vierkante meter kantoorruimte¹⁰, 313.000 woningen¹¹ en 11 miljoen vierkante meter bedrijfsruimte¹². Er is sprake van een grote markt voor leegstandbeheerders.

Met name de leegstand van kantoren is problematisch. 10 % van het totaal aan kantooroppervlak in Nederland staat 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 7 % 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 rapport¹³.

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.¹⁴

⁹ Gegevens per 1 april 2008, R. Bak, CBRE.

¹⁰ Gegevens per eind 2007, bron: Regioplan, tussenresultaten van nog niet gepubliceerd onderzoek in opdracht van de Ministeries van VROM en EZ, 2008.

¹¹ Gegevens CBS per 1-1-2006.

¹² DTZ Zadelhoff Research (2007) *Oud voor nieuw: De Nederlandse markt voor bedrijfsruimte*, Utrecht: DTZ Zadelhoff.

¹³ 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).

¹⁴ 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.

Aantasting van de leefbaarheid

Bovendien gaat leegstand veelal gepaard met overlast en verloedering. De leegstaande panden kunnen in veel gevallen worden getypeerd als “rotte kiezelen” 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.

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 veelal niet zozeer te gaan om speculerende eigenaren die hun panden bewust leeg laten staan om zo de prijs van het pand op te drijven. 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 markt. 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 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 proceduretijden 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”¹⁵.

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 huisvestingverordening 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.

¹⁵ 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).

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 regeling¹⁶.

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

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

¹⁶ Bron: Regioplan, tussenresultaten van nog niet gepubliceerd onderzoek in opdracht van de Ministeries van VROM / WWI en EZ, 2008.

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 beheer 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 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 danwel gekraakte panden.

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 kantoornruimte, 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 zijn¹⁷.

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 leegstandsbeleid 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 leegstandsbeleid. 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. 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 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.

¹⁷ De Oude Kaart van Nederland: leegstand en herbestemming, Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed, (Atelier Rijksbouwmeester, Den Haag, 2008), blz. 13, 63.).

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 "leegstandoverleg" 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 is¹⁸. 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 leegstandverordening 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

¹⁸ 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).

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 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.

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.

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 leegstandsoverleg 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 gemeenten zich er wel van te vergewissen dat de eigenaar de uitnodiging voor het leegstandoverleg heeft ontvangen.

Verplichtende voordracht

Als ultimum 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 3 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 3 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 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. Bestuursdwang is in dit verband minder van toepassing, maar het opleggen van een dwangsom kan effectief zijn. De eigenaar verbeurt een dwangsom 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 12 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 12 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 geluidhinder, 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.

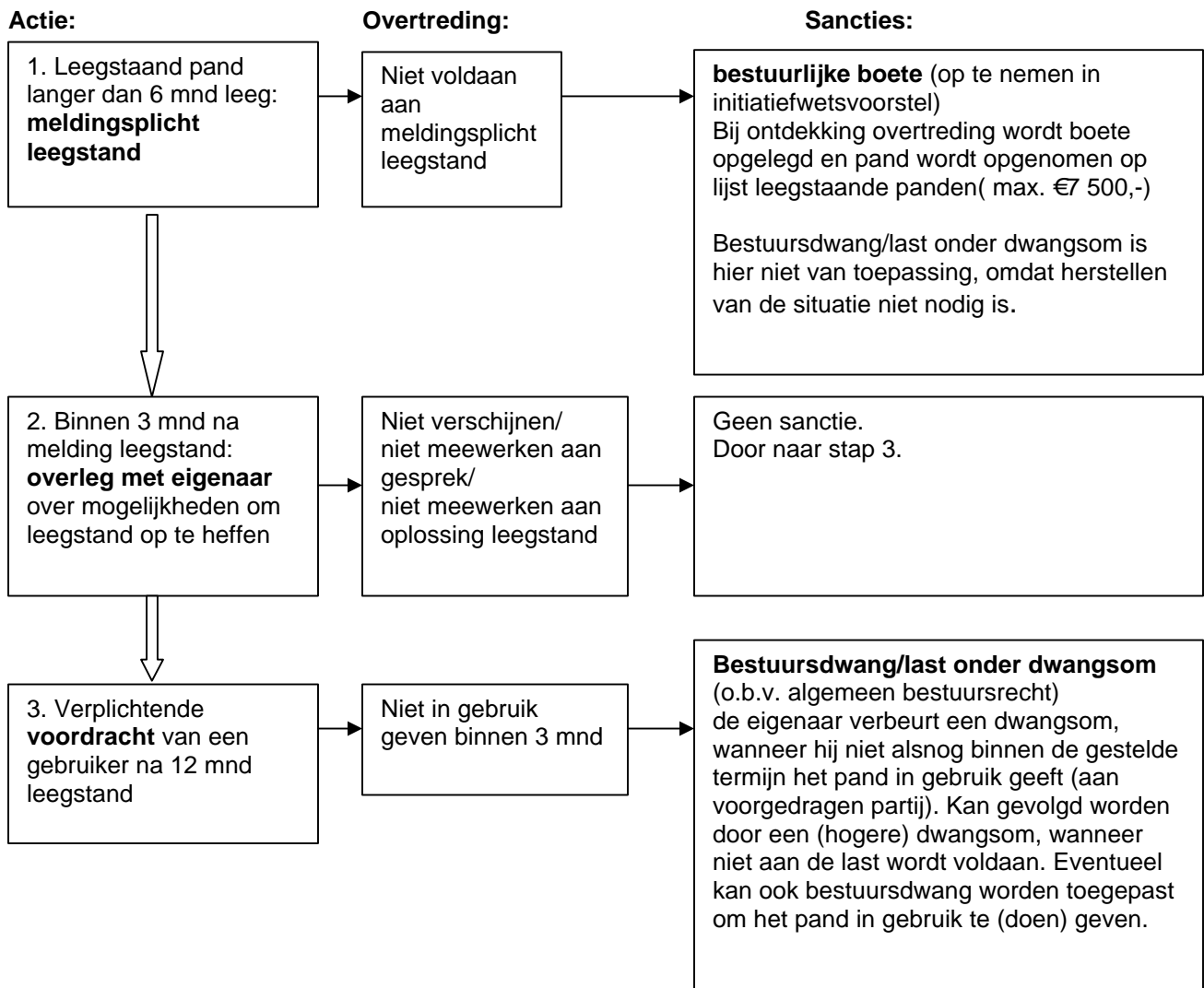
Verhouding nieuw instrumentarium tot bestaand instrumentarium: de toegevoegde waarde van het nieuwe instrumentarium.

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 leegstandbeheer:

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 de 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. Dwangsomprocedure 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 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.

Voor eigenaren van kantoren, winkels en/of bedrijfspanden geldt dat zij leegkomende panden zullen moeten melden bij de gemeente. Voor de gemeente kan dit, afhankelijk van de keuzes in de processen die de gemeente deels zelf inricht, een kostenpost betekenen. Een actieve gemeente zal hier de nodige menskracht aan kwijt zijn, waarbij er inkomsten zijn als er bestuurlijke boetes worden uitgeschreven. Tot slot moeten zij, in voorkomende gevallen, een gebruiker voordragen.

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 kraakpanden en krakers, zal naar verwachting met name in de beginperiode dat dit wetsvoorstel van kracht is geworden beheersmatige gevolgen voor de politie hebben. In de periode dat dit wetsvoorstel net van kracht is geworden, zullen veel kraakpanden dienen te worden ontruimd. Ook zal in deze beginperiode – 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 ontruiming 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, waardoor de politie op termijn minder vaak in actie zal hoeven te komen. 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 zeer veel 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.

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 verwachting 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 niet langer - zoals onder het huidige artikel 429sexies Sr - zorgvuldig hoeft te worden vastgesteld of een kraakpand reeds langer dan een jaar leegstaat. Ook is in dit kader relevant dat met deze wetswijziging van een grotere afschrikwekkende werking van de strafrechtelijke aanpak sprake zal zijn, dan het geval is van het huidige strafrechtelijke instrumentarium. Het ingevolge voornoemd artikel deelnemen aan een organisatie die het plegen van misdrijven tot oogmerk heeft wordt gestraft met maximaal zes jaar gevangenisstraf. Tot slot geldt dat ook het Openbaar Ministerie naar verwachting minder vaak genoodzaakt zal zijn om in actie tegen kraken te komen, wanneer

gemeenten hun rol - aan de voorkant - met betrekking tot leegstand beter waar kunnen maken met het in dit wetsvoorstel voorgestelde instrumentarium.

Gevolgen voor de rechterlijke macht

Voor de belasting van de rechterlijke macht geldt dat, na de eerste aanloopfase die zich kan kenmerken door een tijdelijk verhoogd zaaksaanbod 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 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.

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. 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 burgemeester en wethouders, betekent een ingreep in het recht van eigendom. Immers, de eigenaar krijgt ongeraagd 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 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.

Tot slot

Wij achten het van belang om jaarlijks te monitoren op welke wijze de aanpak van kraken en leegstand conform dit wetsvoorstel in de praktijk vorm zal worden gegeven. Bovendien zal toch uit de praktijk moeten blijken wat deze wetswijziging betekent voor gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, rechtelijke macht en eigenaars. Derhalve stellen wij ons voor 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 tussenresultaten van het onderzoek door Regioplan, 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. Ten slotte hebben wij overleg gevoerd met het Openbaar Ministerie, de Raad van Hoofdcommissarissen, het Korpsbeheerdersberaad en de VNG.

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, voorziene 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). De omzetting van een overtreding in een misdrijf heeft een uitbreiding van de mogelijkheden van strafrechtelijk optreden tot gevolg. 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. In het algemeen deel van deze toelichting noemden wij al het een derde hogere strafmaximum voor krakers die wegens een soortgelijk misdrijf eerder tot gevangenisstraf zijn veroordeeld, alsmede het deelnemen aan een organisatie die het oogmerk heeft misdrijven te begaan, waarop een maximum van zes jaar gevangenisstraf is gesteld. In aanvulling daarop kan erop worden

gewezen dat medeplichtigheid aan misdrijf strafbaar is, wat bij overtredingen niet het geval is (artikelen 48 en 52 Sr). Poging tot een strafbaar feit en poging tot uitlokking van een strafbaar feit zijn alleen strafbaar als dat strafbare feit een misdrijf is (artikelen 45 en 46a Sr). Door de omzetting van een overtreding in een misdrijf wordt bovendien de verjaringstermijn van het recht om voor kraken een strafvervolgung in te stellen, verlengd van drie tot zes jaar (artikel 70 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. Voor de omschrijving van het misdrijf is aansluiting gezocht bij de omschrijving van huisvredebreuk en lokaalvredebreuk. Daardoor wordt, naast de persoon die wederrechtelijk in de leegstaande woning of het leegstaande gebouw vertoeft en zich op het bevel van de rechthebbende daar niet aanstonds verwijdt, ook strafbaar gesteld de persoon die wederrechtelijk in de leegstaande woning of het leegstaande gebouw binnendringt. Voorts is uit artikel 429sexies Sr 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. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is ook als optie aan de orde geweest om de periode van de leegstand geheel niet te laten vervallen, maar te verlengen naar bijvoorbeeld twee jaar. Na ampele overweging hebben wij daarvan echter afgezien. Ook 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 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.

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 groepsgewijze 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 leegstandverordening 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