



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. de heer J. ten Hoopen
CDA-fractie
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

datum 23 oktober 2008
contactpersoon R.C. Hartendorp
doorkiesnummer 070 - 361 9852
faxnummer 070 - 361 9746
e-mail r.hartendorp@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 13360 ONTW / RK
cc de Minister van Justitie
de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie
onderwerp Adviesaanvraag initiatiefwetsvoorstel Wet kraken en leegstand
(31560)

Geachte heer Ten Hoopen,

Bij brief van 4 september 2008 verzocht u, mede namens uw collega's de heer Slob en mevrouw Van der Burg, de Raad voor de rechtspraak (de "**Raad**") advies uit te brengen inzake het initiatiefwetsvoorstel houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Leegstandwet, en enige andere wetten in verband met het verder terugdringen van kraken en leegstand (het "**Wetsvoorstel**").

Dit Wetsvoorstel strekt er toe zowel kraken als leegstand verder tegen te gaan. Het doel is een meer effectieve inzet te realiseren van de bestaande wettelijke mogelijkheden om kraken en leegstand tegen te gaan.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 23 oktober 2008
kenmerk UIT 13360 ONTW / RK
pagina 2 van 7

Advies

Tegengaan kraken

Het wetsvoorstel beoogt de huidige strafbaarstelling van kraken aan te scherpen door het als misdrijf te kwalificeren en door de strafbaarheid 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.

Afgezien van enkele opmerkingen over de gevolgen voor de werklust voor de Rechtspraak (zie hieronder), heeft de Raad geen (inhoudelijke) opmerkingen over dit onderdeel van het wetsvoorstel.

Tegengaan leegstand

Ten aanzien van het onderdeel in het wetsvoorstel dat betrekking heeft op het tegengaan van leegstand, wil de Raad een opmerking maken. Daarnaast worden gevolgen voor de werklust verwacht.

Het wetsvoorstel introduceert een nieuw instrumentarium dat gericht is op een pro-actief leegstandbeleid door gemeenten. Het wetsvoorstel biedt gemeenten de mogelijkheid om een leegstandverordening vast te stellen. Het vaststellen van zo'n verordening is echter niet verplicht. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in aanbodsturende beleidsinstrumenten.

De leegstandverordening kan uit een aantal onderdelen bestaan: de meldingsplicht voor een eigenaar indien een gebouw langer dan 6 maanden leeg staat, het voeren van overleg tussen de gemeente en de eigenaar en de uiteindelijke leegstandbeschikking. Als uiterste middel biedt het wetsvoorstel gemeenten de mogelijkheid om aan de eigenaar een voordracht te doen van één of meer gebruikers van het leegstaande gebouw. Wenst de eigenaar niet mee te werken, dan kan de gemeente bestuursdwang toepassen dan wel een last onder dwangsom opleggen.

In de Memorie van toelichting wordt aangegeven dat de mogelijkheid zou moeten bestaan om leegstaande kantoren voor andere doeleinden te gebruiken. Op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is het mogelijk om een bestemming te wijzigen of een ontheffing van het bestemmingsplan te verlenen. De indieners doen hiertoe het voorstel om het begrip "leegstaande kantoren" toe te voegen aan de Buitenplanse Ontheffingenlijst. Deze lijst biedt gemeenten de mogelijkheid om een ontheffing te verlenen van het bestemmingsplan voor die gevallen waarbij er sprake is van een geringe planologische betekenis.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 23 oktober 2008
kenmerk UIT 13360 ONTW / RK
pagina 3 van 7

Bestuursrechtelijke instrumenten

In het wetsvoorstel kan het niet voldoen aan de meldingsplicht (artikel 3 lid 1) leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Daar staan bezwaar en beroep tegen open. Na het overleg (artikel 4 lid 2) kunnen het college van burgemeester en wethouders een leegstandbeschikking vaststellen. Tegen de vaststelling van de beschikking staan eveneens bezwaar en beroep open.

Komen eigenaar en gemeente niet tot een gezamenlijke oplossing dan kan de gemeente een voordracht voor een gebruiker doen (artikel 5). De eigenaar is verplicht om binnen 3 maanden aan deze voordracht te voldoen. Voldoet de eigenaar daar niet aan dan heeft de gemeente de mogelijkheid om bestuursdwang toe te passen of een last onder dwangsom op te leggen. Ook tegen deze laatste beschikking staan bezwaar en beroep open. Er is dus een drietal momenten waarop bezwaar en beroep kunnen worden ingesteld.

Ruimtelijke ordening

De indieners van het wetsvoorstel hebben een wijziging van het Bro voor ogen: toevoeging van het begrip “leegstaande kantoren” aan de Buitenplanse Ontheffingenlijst. Gevallen die op deze lijst genoemd zijn dienen te voldoen aan het criterium van “*wijziging van geringe planologische betekenis*”. De indieners van het wetsvoorstel geven echter niet aan hoe aan dit criterium gestalte zal worden gegeven. De Raad acht een verduidelijking op dit punt gewenst. Indien dit voorstel op planologisch gebied wordt gehandhaafd dan zal dit een toename van het aantal voor bezwaar en beroep vatbare besluiten betekenen, waarover hieronder meer.

Werklast

Verwachte gevolgen voor aantallen zaken

Strafzaken

Het wetsvoorstel heeft onder andere tot doel om het handhavingsbeleid ten aanzien van kraken aan te scherpen, waarbij de nadruk op een strafrechtelijke aanpak komt te liggen. Verwacht kan worden dat als gevolg hiervan het aantal civiele zaken zal afnemen en dat het aantal strafzaken (in elk geval de eerste jaren) zal toenemen. Tevens kan echter –bij een succesvolle aanpak– worden verwacht dat het als gevolg van het wetsvoorstel voor krakers onaantrekkelijker wordt om te kraken. Dit laatste zal dan op termijn kunnen leiden tot een daling van het aantal strafzaken.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 23 oktober 2008
kenmerk UIT 13360 ONTW / RK
pagina 4 van 7

Verwacht verloop strafzaken gecategoriseerd onder kraken (Lamicie-categorie 703)

	Jaar 0	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3
Aantallen rechtbanken totaal	30*	230	200	180
Verandering Rb tov jaar 0		+ 200	+ 170	+ 150
Verandering hof tov jaar 0		+ 20	+ 17	+ 15

* Momenteel worden er gemiddeld 30 zaken per jaar afgedaan onder wetsartikel 429Sexies

Civiele zaken

De civiele zaken die momenteel in het kader van kraken worden aangespannen, zijn voor het overgrote deel kort gedingen. De afgelopen jaren zijn er per jaar tussen de 300 en 450 civiele ontruimings- kort gedingen geweest die betrekking hebben op kraken. In 2007 liep de instroom echter terug naar 280 en in de eerste negen maanden van 2008 lijkt het aantal zaken nog verder terug te lopen. Voor onderstaande berekening wordt echter als basis genomen 300 zaken, aangezien het onduidelijk is of de recente terugloop in het aantal civiele zaken het gevolg is van een structurele terugloop, dan wel of er sprake is van communicerende vaten tussen civiele zaken en strafzaken op basis van huisvredebreuk (138 Sr), en het bij deze laatste categorie zaken niet is te achterhalen of deze te maken hebben met kraken.

Na invoering van de wet zal het aantal civiele zaken naar verwachting afnemen. Aangezien het handhavingsbeleid nooit helemaal sluitend zal zijn verwacht de Raad echter dat ook in de toekomst de weg van het civiele recht zal worden gevolgd. Een deel van de huiseigenaren zal zowel via het strafrecht als via het civiele recht proberen zijn gelijk te krijgen. Het is lastig een exacte inschatting van het verloop van het aantal civiele zaken te geven. Vooralsnog moet worden uitgegaan van een halvering van het aantal eerste aanlegzaken. In onderstaande tabel staat het verwachte verloop van de civiele zaken die zijn gecategoriseerd onder kraken.

Verwacht verloop civiele zaken gecategoriseerd onder kraken (Lamicie-categorie 301)

	Jaar 0	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3
Aantallen rechtbanken totaal	300	150	150	150
Verandering Rb tov jaar 0		-/- 150	-/- 150	-/- 150
Verandering hof tov jaar 0		-/- 15	-/- 15	-/- 15



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 23 oktober 2008
kenmerk UIT 13360 ONTW / RK
pagina 5 van 7

Bestuurszaken

Het is de vraag in welke mate dit wetsvoorstel tot verhoging van de werklast van de bestuurssectoren zal leiden. Een en ander is afhankelijk van de mate waarin gemeenten gebruik gaan maken van de mogelijkheid een leegstandverordening vast te stellen. Daarnaast is het de vraag van welke instrumenten zij gebruik gaan maken. Gelet op de inspanning (zowel financieel als wat betreft mankracht) die hiervoor geleverd moet worden, is onduidelijk of veel gemeenten een leegstandverordening zullen vaststellen. De aanwas van nieuwe zaken in de bestuurssectoren is dus voornamelijk afhankelijk is van de wil en de inzet van gemeenten. Dit kan in de toekomst beïnvloed worden door intensivering van de aanpak van leegstand, bijvoorbeeld door de ministers van VROM/WWI en BZK, mogelijk in samenwerking met de VNG². Gelet op de cijfermatige omvang van het geschetste probleem³ leidt dit wetsvoorstel er hoe dan ook toe dat de bestuurssectoren van de rechtbanken extra zaken kunnen verwachten⁴. De te verwachten werklast voor de bestuursrechter en de spreiding ervan valt echter op dit moment niet te concretiseren. De Raad behoudt zich het recht voor hierop in de toekomst nader terug te komen.

Kosten – gevolgen voor aantallen zaken

De hierboven beschreven gevolgen voor de aantallen civiele en strafzaken, hebben tevens gevolgen voor de kosten die de Rechtspraak zal maken. Hierbij wordt gerekend met de gemiddelde prijs voor de productgroep. Zie onderstaande tabel.

Tabel Inschatting kosten

Euro/jaar	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3
	7.696	-19.270	-37.245

Prijseffect

Naast de hierboven beschreven verwachte gevolgen voor de aantallen civiele en strafzaken, geldt dat er ook sprake is van een zogenaamd prijseffect. Dit prijseffect wordt veroorzaakt door een veranderde assortimentsmix. Dat wil zeggen dat binnen een productgroep het relatieve aandeel van zware en lichte zaken verandert. De Raad verwacht daarnaast geen verandering in de gemiddelde bewerkelijkheid per zaak ten opzichte van de huidige op kraken betrekking hebbende zaken. Zie onderstaande tabel voor het prijseffect.

² MvT pagina 24

³ MvT, pagina 12. Hier wordt genoemd 2 miljoen m² winkelruimte, minimaal 4,5 miljoen m² kantoorruimte, 11 miljoen m² bedrijfsruimte en 313.000 woningen.

⁴ De te verwachten zaken zullen bijvoorbeeld gaan om de vraag of de voordracht door de gemeente als “redelijk” gezien kan worden en wat verstaan dient te worden onder “geschikt voor gebruik”. Ook kunnen zaken verwacht worden aangezien niet iedereen het eens zal zijn met de opgelegde bestuurlijke boete van maximaal 7500^E. Zie ook pagina 21 van de Memorie van toelichting.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 23 oktober 2008
kenmerk UIT 13360 ONTW / RK
pagina 6 van 7

Tabel Inschatting kosten (prijseffect)

Euro/jaar	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3
	-199.613	-187.721	-179.793

Totale kosten Wetsvoorstel

Als gevolg van de hierboven beschreven verwachte gevolgen voor de werklast voor de Rechtspraak, zal er, behoudens de verwachte –vooral nog niet gekwantificeerde– toename van de werklast voor de bestuursrechter, de aankomende jaren sprake zijn van besparingen. Deze zullen vanaf jaar 3 na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, structureel op 217.038,- per jaar liggen. Zie de onderstaande tabel voor de totale kosten van het wetsvoorstel.

Euro/jaar	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3
	-191.917	-206.991	-217.038

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. Th. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 23 oktober 2008
kenmerk UIT 13360 ONTW / RK
pagina 7 van 7

BIJLAGE

Redactionele Opmerkingen:

- In de MvT wordt op de pagina's 11 en 28 gesproken over "rechtelijke macht" in plaats van "rechterlijke macht".