
Vergaderjaar 2020 – 2021

- 35 296** Voorstel van wet van de leden Koerhuis en van Toorenburg tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het wijzigen van de rechterlijke procedure voor de beoordeling van de rechtmatige binnentreding van een woning of lokaal met als doel het verwijderen van personen alsmede voorwerpen die daar worden aangetroffen (Wet handhaving kraakverbod)

E **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**
Ontvangen 19 maart 2021

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

1. Inleiding en aanleiding

De VVD-fractieleden danken de initiatiefnemers voor het voorleggen van hun voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in relatie tot het kraakverbod. Kraken kan veel leed veroorzaken bij eigenaren aan woning, erf of bedrijfspand, zowel financieel als emotioneel. Het recht van eigendom is ook een fundamenteel recht binnen de Nederlandse rechtsstaat. Sinds 2010 is kraken geheel verboden, mede dankzij het initiatief van oud-Tweede Kamerlid Brigitte van der Burg (VVD). In de praktijk blijkt echter de bestrijding nog onvoldoende effectief te zijn. Dit is in strijd met het rechtsgevoel van de meeste burgers. Toch hebben de VVD-fractieleden vernomen dat er nog zorgen zijn ten aanzien van dit initiatiefvoorstel vanuit de kant van onder meer het Openbaar Ministerie (hierna: OM), de Raad voor de Rechtspraak en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG). Deze leden hebben dan ook nog een aantal vragen aan de initiatiefnemers over het initiatiefvoorstel en zij wachten met belangstelling de beantwoording door hen af.

De leden van de VVD-fractie geven aan dat het OM met dit initiatiefvoorstel nu alle gevallen van kraak door de rechter-commissaris behandeld moeten worden, hetgeen leidt tot een aanmerkelijke belasting en werkdruk.¹ Ook de officier van justitie wordt meer belast, aangezien voor elk geval een dossier moet worden opgebouwd. Weegt de winst van de versnelling van de handhaving van het kraakverbod naar de mening van de initiatiefnemers op tegen de extra bureaucratische belasting van het OM, zo vragen de VVD-fractieleden.

De initiatiefnemers danken de VVD-fractie voor hun vragen en opmerkingen. De leden van de VVD-fractie stellen een relevante vraag. Het doel van deze wet is om kraken als crimineel woonmodel te bestrijden, door het versnellen van de handhaving op het kraakverbod. De initiatiefnemers verwachten dat er op korte termijn inderdaad meer handhaving nodig zou kunnen zijn. Het verschil wordt vooral veroorzaakt door het aantal zaken dat in de huidige werkwijze voor de zitting bij de voorzieningenrechter wordt ingetrokken en in de nieuwe werkwijze waarschijnlijk wel op de zitting komt bij de rechter-commissaris. Op basis van de cijfers van het OM zelf, zou het dan in 2019 om 22 extra zittingen over het hele jaar zijn gegaan en in 2018 om 33 extra zittingen. Hier staan belangrijke voordelen tegenover. Er kan veel sneller worden opgetreden tegen kraken, omdat niet eerst het kort geding hoeft te worden afgewacht. De versnelde handhaving, herstelt bovendien de norm dat kraken verboden is en het rechtsgevoel bij de slachtoffers van krakers. De initiatiefnemers verwachten ook dat door het doorbreken van het criminele woonmodel er op de middellange termijn minder zal worden gekraakt, omdat dit woonmodel niet meer loont. Hierdoor zal minder handhaving nodig zijn en de daarmee gepaard gaande belasting voor het OM afnemen. Om de werking van deze wet goed en tijdig in beeld te krijgen, is bovendien een vervroegde evaluatie na drie jaar opgenomen. Dit zorgt ervoor dat tijdig kan worden bijgestuurd, indien er

¹ Kamerstukken I, 2020/21, 35 296, ... Verslag van deskundigenbijeenkomst volgt.

onvoorziene belemmeringen optreden. De initiatiefnemers verwachten dat de handhaving van het kraakverbod door deze wet verbeterd, dat het OM hierdoor enkele tientallen extra zaken per jaar zal behandelen en dat extra zekerheid is ingebouwd door de vervroegde evaluatie. Alles overwegende, wegen daarbij de verbeteringen het zwaarst in de ogen van de indieners.

Voorts constateren de aan het woord zijnde leden dat op dit moment een pandeigenaar nog een civielrechtelijke kortgedingprocedure tot ontruiming tegen de krakers kan beginnen. De leden van de VVD willen weten of het klopt dat met dit voorstel de beslissing om actie te ondernemen, verschuift van de eigenaar naar de officier van justitie? Tevens willen de leden van de VVD-fractie weten wat de rol is van de eigenaar in de nieuwe procedure? Daarnaast vragen de leden van de VVD of de officier van justitie in alle gevallen verplicht is om te handelen of is er altijd een aangifte van de eigenaar nodig? Thans vragen de leden van de VVD welke rol de eigenaar nog meer kan hebben om het proces te versnellen?

De civielrechtelijke procedure die een eigenaar kan aanspannen, wordt door dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Dit wetsvoorstel wijzigt de strafrechtelijke handhaving op basis van art. 551a Sv. In zowel de huidige procedure als de nieuwe procedure houdt een eigenaar de mogelijkheid om een civielrechtelijke procedure te beginnen. Met dit wetsvoorstel verschuift er geen actie van de eigenaar naar de officier van justitie. Er is sprake van een misdrijf op grond van art. 138, 138a of 139 Sr dat ambtshalve vervolgbaar is. In de praktijk zal de officier van justitie pas overgaan tot handhaving als er een aangifte is gedaan. Hierbij speelt mee dat zonder aangifte dossiervorming moeilijk is. In de nieuwe strafrechtelijke procedure is de formele rol van de eigenaar beperkt tot de aangifte. De belangrijkste bijdrage die de eigenaar kan leveren aan een spoedige oplossing, is het aanleveren van een zo compleet mogelijk dossier bij de aangifte. Het is wel voorstelbaar dat de rechter-commissaris in sommige gevallen de eigenaar ook zal willen horen om een oordeel te vellen in een specifieke zaak. Dit wetsvoorstel stelt daar geen specifieke voorwaarden aan.

Kan de 'oude' wijze van 'spoedontruimingen' (bestuursrechtelijk) nog voortbestaan naast de nieuwe wijze via de rechter-commissaris, zoals in het initiatiefwetsvoorstel beschreven?

Op dit moment kan een pand of woning worden ontruimd op basis van een heterdaad binnen 24 uur, een openbare ordeverstoring via de burgemeester, een spoedprocedure via de officier van justitie of een kort geding via de voorzieningenrechter. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de bestaande procedure van een ontruiming op basis van een heterdaad binnen 24 uur. Wanneer het kraken binnen 24 uur wordt ontdekt, kunnen de krakers zich niet beroepen op een huisrecht en kan bij huisvredebreuk direct worden ontruimd. De krakers krijgen dan geen gelegenheid een kort geding in te stellen voorafgaand aan de ontruiming, maar alleen achteraf. Omdat het kort geding via de voorzieningenrechter door dit wetsvoorstel verdwijnt, is in dit wetsvoorstel een nieuwe spoedprocedure via de rechter-commissaris opgenomen. Als een zodanig snelle ontruiming nodig is dat moet worden afgezien van het horen van de krakers, geeft de rechter-commissaris (mondeling) toestemming voor de 'spoedontruiming'. Met die (mondelijke) toestemming, kan de officier van justitie direct overgaan tot de ontruiming. De krakers hebben dan, net als in de huidige spoedontruimingsprocedure, geen gelegenheid zich te laten horen voorafgaand aan de ontruiming, maar alleen achteraf.

Is het bij dit initiatiefvoorstel voor het lokale bestuur verplicht (hoeveel ruimte heeft het lokale gezag) om te ontruimen na een machtiging van de rechter-commissaris, of heeft de burgemeester de mogelijkheid om anders te besluiten na de bestuurlijke weging van de handhaving van de openbare orde en de inzet van de politiecapaciteit die hiermee gemoeid is?

Op dit moment kan een pand of woning worden ontruimd op basis van een heterdaad binnen 24 uur, een openbare ordeverstoring via de burgemeester, een spoedprocedure via de officier van justitie of een kort geding via de voorzieningenrechter. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de bestaande procedure van een ontruiming op basis van een openbare ordeverstoring via de burgemeester. Er zijn gemeenten die eerder de handhaving van het kraakverbod terzijde schoven, ondanks dat de wet hier geen ruimte voor biedt. De Tweede Kamer heeft zich eerder uitgesproken tegen het niet-handhaven van het kraakverbod en de regering opgeroepen het kraakverbod in ere te herstellen². Deze oproep blijft ook bij dit wetsvoorstel relevant. Dit wetsvoorstel geeft het lokaal bestuur niet de ruimte om eigen regelgeving omtrent kraken op te stellen. Het is dan ook nadrukkelijk de bedoeling dat het lokaal gezag haar inwoners en ondernemers die slachtoffer

² Tweede Kamer, 2017-2018, 31 560, nr. 48.

worden van kraken effectief beschermt en hiervoor de bevoegdheden die dit wetsvoorstel biedt gebruikt.

Volgens de Nederlandse orde van advocaten (hierna: NOvA) is de rol van de rechter-commissaris conform het Wetboek van Strafvordering gelegen in opsporingsonderzoek. Daar hoort een toetsing van de bevoegdheid tot ontruimen niet bij.³ Wat is de reactie van de initiatiefnemers op deze constatering?

Kraken is een misdrijf. Om op te kunnen treden wanneer er sprake is van een verdenking van dit misdrijf, wordt inbreuk gemaakt op het huisrecht waar krakers zich op grond van het EVRM kunnen beroepen. Om deze inbreuk te mogen maken, is het nodig dat een onafhankelijke rechter de inzet van deze bevoegdheden kan toetsen. De rechter-commissaris toetst vaker de inzet van bevoegdheden die een inbreuk maakt op grondrechten. Een voorbeeld hiervan is de inzet van een telefoontap of het verlengen van een voorlopige hechtenis. Bovendien is sprake van de inzet van bevoegdheden op grond van het strafrecht. De initiatiefnemers zijn daarom van mening dat de toetsing bij een strafrechter hoort en niet bij een civiele rechter. De initiatiefnemers zijn voorts van mening dat bij de rechter-commissaris een versnelling van de handhaving van het kraakverbod kan plaatsvinden, omdat de rechter-commissaris in beginsel binnen 72 uur een beslissing kan nemen om over te gaan tot ontruiming van het gekraakte pand of woning.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

1. Inleiding en aanleiding

De CDA-fractieleden hebben veel waardering voor het voorstel van de initiatiefnemers. In het belang van de slachtoffers van kraken, beogen zij ontruiming van gekraakte panden sneller te laten plaatsvinden. Graag leggen deze leden hen nog een vraag voor. Ook hebben zij nog een aantal vragen aan de regering.

Bij de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer heeft de Amsterdamse kraakproblematiek belangrijke aandacht gekregen, zoals het wangedrag van "We are here", tot het oplossen waarvan het wetsvoorstel in belangrijke mate strekt. Inmiddels is handhaving van het kraakverbod in Amsterdam aangescherpt en zijn werkafspraken met de rechtbank gemaakt. Welke betekenis heeft dit in de ogen van de initiatiefnemers voor de nut en noodzaak van hun wetsvoorstel, zo vragen de CDA-fractieleden.

De initiatiefnemers danken de CDA-fractie voor hun vragen en opmerkingen. De initiatiefnemers zijn uiteraard blij dat ook Amsterdam inmiddels erkent dat kraken harder moet worden aangepakt, om de slachtoffers van dit misdrijf te beschermen. De erkenning van deze problematiek was er in voorgaande jaren helaas niet, met grote gevolgen voor de eigenaren van panden of woningen die werden gekraakt. Op verzoek van de burgemeester van Amsterdam hebben het OM en de Rechtspraak een nieuwe regeling uitgewerkt, waarbij het streven is om op Amsterdams niveau binnen 2-3 weken een vonnis in kraakzaken te hebben. Op dit moment is het streven op landelijk niveau ook al om binnen 2-3 weken een vonnis in kraakzaken te hebben. Uit cijfers van de Raad voor de Rechtspraak, die ook op pagina 12 in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel zijn opgenomen, blijken uitspraken in de praktijk vaak op een later moment plaats te vinden.

De doorlooptijd ligt gemiddeld tussen de drie en acht weken. Het maakt daarbij nogal uit wat de einduitspraak is. Het kortst duurt een intrekking. Dan is de doorlooptijd gemiddeld 21 dagen. Een einduitspraak bij verstek duurt 22 dagen. Een einduitspraak op tegenspraak duurt 40 dagen. Een doorhaling na mondelinge behandeling 51 dagen. Daar worden de meerjarencijfers vertekend door 2018, maar ook in 2019 zijn er 54 dagen genoteerd. De initiatiefnemers vinden dit veel te lang om een misdrijf te laten voortduren. Eigenaren hebben drie tot acht weken geen toegang tot hun eigen pand of woning, zien krakers in deze periode schade aanrichten, terwijl de vaste kosten doorlopen en de aangerichte schade niet wordt gedekt door de verzekeraar en meestal ook niet te verhalen blijkt. Het terugbrengen van deze procedure tot 72 uur, geeft in alle gevallen een forse tijdswinst. Die tijdswinst is zo belangrijk, omdat daarmee het criminele woonmodel wordt doorbroken en kraken actief wordt tegengegaan. De initiatiefnemers zijn daarom van mening dat het wetsvoorstel

³ Bijlage "Advies Nederlandse Orde van Advocaten" bij: *Kamerstukken II 2020/21*, 35.296, 10, p. 6.

onverminderd meerwaarde heeft en ervoor zorgt dat het kraakverbod als maatschappelijke norm in ere wordt hersteld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

1. Inleiding en aanleiding

Met belangstelling hebben de leden van de SGP-fractie kennisgenomen van het voorstel om te komen tot een wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het wijzigen van de rechterlijke procedure om het kraakverbod te handhaven. Het is van groot belang dat adequaat en krachtig kan worden opgetreden tegen personen die eigendomsrechten van huiseigenaren bruut schenden. Voorstellen om hieraan effectief gestalte te geven, kunnen in principe rekenen op een warm onthaal van de leden van de SGP-fractie. Zij hebben echter juist op dit onderdeel de nodige vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie lezen dat het huidige kraakverbod een 'kraakcarrousel' in stand houdt. Zij constateren dat dit gedrag van krakers mogelijk is, omdat de huidige wetgeving is ingericht op incidentele, losstaande misdrijven, waar het kraken zelf in toenemende mate een structureel karakter heeft. In de afgelopen jaren is keer op keer gebleken dat georganiseerde groepen krakers misbruik maken van de schorsende werking die het aanspannen van een kort geding heeft, om structureel en doelbewust crimineel gedrag voort te zetten en op deze manier de rechtsstaat te ondermijnen. Het lukt deze krakers om, ondersteund door professioneel juridisch advies, van pand naar pand te hoppen. De leden van de SGP-fractie constateren dat in het voorliggende wetsvoorstel weinig tot niets wordt uitgesproken over de aanpak van deze kraakcarrousel of het ontmoedigen van het steeds opnieuw van pand naar pand hoppen. Kunnen de initiatiefnemers en de regering aangeven hoe het wetsvoorstel dit fenomeen concreet bestrijdt, om het structurele karakter van kraken tot een halt te roepen?

De initiatiefnemers danken de SGP-fractie voor hun vragen en opmerkingen. De initiatiefnemers onderschrijven dat kraken een structureel karakter heeft en dat er een 'kraakcarrousel' plaatsvindt. Ondanks dat kraken een strafbaar feit is, kan het in de huidige procedure maximaal acht weken duren om te ontruimen. Juist dit gegeven leidt in de praktijk tot een kraakcarrousel. Er kan steeds langere tijd in een pand of woning worden verbleven, zonder dat dit daadwerkelijke consequenties heeft. De krakers wachten af of er een kort geding wordt aangespannen door ofwel het OM, ofwel de eigenaar en vertrekken vlak voor de zitting uit het pand waardoor de zaak wordt ingetrokken. Vervolgens kraken zij een nieuw pand en begint dit proces opnieuw.

Zolang het aantrekkelijk is voor de krakers om van pand naar pand te hoppen, kan er een kraakcarrousel blijven bestaan. In plaats van maximaal acht weken, duurt het in de nieuwe procedure, met de inzet van de rechter-commissaris, in beginsel 72 uur om te ontruimen. Op deze manier wordt het onaantrekkelijk voor de krakers om van pand naar pand te hoppen, wordt de kraakcarrousel doorbroken en wordt het structurele karakter van kraken een halt toegeroepen. Hiervoor is de snellere handhaving, en ook het daadwerkelijk handhaven in plaats van de huidige praktijk waarbij zaken vlak voor de zitting worden ingetrokken, cruciaal. Dit wetsvoorstel zorgt voor de omslag die op dat terrein nodig is.

Hoofdpijnen van het wetsvoorstel; verschil oude en nieuwe procedure

De leden van de SGP-fractie constateren dat het OM een advies heeft uitgebracht dat mede betrekking heeft op de beoogde tijdwinst. Zij constateren dat het OM erop wijst dat dit wetsvoorstel de handhaving alleen maar lastiger maakt en veel meer capaciteit gaat kosten bij politie, OM en rechters, terwijl het voorstel geen of nauwelijks tijdwinst oplevert. Integendeel: na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen spoedontruimingen niet meer mogelijk zijn, zo stelt het OM.⁴ De leden van de SGP-fractie constateren dat de Raad voor de Rechtspraak eveneens negatief geadviseerd heeft en stelt dat het een misvatting is te veronderstellen dat de termijnen bij de rechter-commissaris voor het nemen van dezelfde beslissing korter zullen zijn dan bij de civiele kort geding rechter. De verschuiving van een beslissing in kort geding naar een beslissing door de rechter-commissaris maakt – aldus de Raad – de door de rechter te maken afweging niet anders, omdat met dezelfde zorgvuldigheid getoetst dient te worden.⁵ De leden van de SGP-fractie constateren voorts dat zowel het OM als de Raad voor Rechtspraak het beoogde doel – een snellere

⁴ Bijlage "Advies Openbaar Ministerie" bij: *Kamerstukken II 2020/21*, 35.296, nr. 10, p. 5 en 6.

⁵ Bijlage "Advies Openbaar Ministerie" bij: *Kamerstukken II 2020/21*, 35.296, nr. 10, p. 5; *Kamerstukken II 2020–2021*, 35.296, nr. 11, p. 3.

ontruiming – niet reëel achten.⁶ Tevens constateren voornoemde leden dat het nog maar de vraag is of de aanname in de memorie van toelichting dat de officier van justitie na de door de rechter-commissaris verleende machtiging onmiddellijk de ontruiming zal bevelen⁷, juist is. De ontruiming moet immers worden voorbereid en ingepland, en is afhankelijk van de beschikbaarheid en inzet van politiecapaciteit, terwijl de politie ook andere taken heeft. Kunnen de initiatiefnemers en de regering aangeven hoe de tijdswinst die dit wetsvoorstel beoogt, ook voor daadwerkelijke tijdswinst in de praktijk zorgt? Kan worden aangegeven of hier voldoende capaciteit voor is bij bovengenoemde instanties?

De initiatiefnemers zijn van mening dat er op korte termijn inderdaad meer capaciteit bij de bovengenoemde instanties nodig zou kunnen zijn. Door meer capaciteit bij de bovengenoemde instanties zullen krakers niet langer wekenlang in een gekraakt pand of woning kunnen verblijven en zal het criminele woonmodel worden doorbroken. De officier van justitie vordert in de nieuwe praktijk een machtiging tot ontruiming bij de rechter-commissaris. Uit de vordering van de officier van justitie zal moeten blijken:

- Wie de rechtmatige eigenaar is;
- Dat door of namens de eigenaar aangifte is gedaan van een misdrijf als bedoeld in de art. 138, 138a of 139 Sr;
- Om welk gebouw, lokaal of erf het gaat;
- Eventueel of er in de ogen van de officier van justitie sprake is van een situatie die aanleiding geeft tot een dringende noodzaak te ontruimen als bedoeld in het beoogde art. 551, lid 4, Sv, waarbij wordt afgezien van de hoorplicht.

De informatie die hiervoor nodig is, kan de officier van justitie in een dossier aanleveren aan de rechter-commissaris. Het betreft hierbij een relatief overzichtelijke situatie. De rechter-commissaris beoordeelt vervolgens of er uitzonderlijke omstandigheden zijn die ertoe nopen het huisrecht van de krakers te laten prevaleren boven het kraakverbod. Zulke omstandigheden zijn er meestal niet: net als in de huidige praktijk, zal de rechter-commissaris naar verwachting in vrijwel alle gevallen de ontruiming goedkeuren. De initiatiefnemers verwachten ook dat door het doorbreken van het criminele woonmodel er op de middellange termijn minder zal worden gekraakt en minder capaciteit bij de bovengenoemde instanties nodig zal zijn. De op de korte termijn meer gevraagde capaciteit moet echter niet alleen worden afgewogen tegen de op de middellange minder gevraagde capaciteit maar ook tegen het laten voortduren van een strafbaar feit tot een maximum van acht weken. Eigenaren hebben tot een maximum van acht weken geen toegang tot hun eigen pand, zien krakers acht weken lang schade aanbrengen, terwijl de vaste kosten doorlopen en de aangebrachte schade niet wordt gedekt door de verzekeraar.

Dit wetsvoorstel beoogt dat de rechter-commissaris in de nieuwe procedure sneller een beslissing kan nemen om over te gaan tot een ontruiming van het gekraakte pand of woning. In zowel de huidige procedure als de nieuwe procedure wordt een beoordeling van de aangifte gedaan door de officier van justitie. In de nieuwe procedure vordert de officier van justitie een machtiging tot ontruiming bij de rechter-commissaris in plaats van bij de voorzieningenrechter. De rechterlijke toets vindt hierdoor direct plaats, in plaats van de acht weken die kunnen ontstaan bij de voorzieningenrechter. Vervolgens zal in de huidige procedure een aankondiging tot ontruiming door de officier van justitie aan de krakers worden gestuurd. In de nieuwe procedure stelt de rechter-commissaris de krakers in de gelegenheid om binnen 72 uur te worden gehoord. Hierdoor kunnen de krakers, binnen de verkorte procedure, hun zienswijze kenbaar maken. In de huidige procedure hebben de krakers vervolgens zeven dagen de tijd om een kort geding aan te spannen, waarna de voorzieningenrechter deze inplant. Door middel van de nieuwe procedure worden de doorlooptijden verkort. De krakers kunnen namelijk binnen 72 uur worden gehoord of het pand verlaten. Vervolgens beslist de rechter-commissaris naar aanleiding van de vordering van de officier van justitie en het horen van de krakers of er een machtiging wordt afgegeven. Door middel van de nieuwe procedure wordt er daarmee in de praktijk tijdswinst geboekt.

De initiatiefnemers verwachten dat er op korte termijn inderdaad meer handhaving nodig zou kunnen zijn. Het verschil wordt vooral veroorzaakt door het aantal zaken dat in de huidige werkwijze voor de zitting bij de voorzieningenrechter wordt ingetrokken en in de nieuwe werkwijze waarschijnlijk wel op zitting komt bij de rechter-commissaris. Op basis van de cijfers van het OM zelf, zou het dan in 2019 om 22 extra zittingen over het hele jaar zijn gegaan en in 2018 om 33 extra zittingen. Hier staan belangrijke voordelen tegenover. Er kan veel sneller worden opgetreden tegen kraken, omdat niet eerst het kort geding hoeft te worden afgewacht. De versnelde

⁶ Kamerstukken II 2020–2021, 35 296, nr. 11, p. 3.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 296, nr. 6, p. 10.

handhaving, herstelt bovendien de norm dat kraken verboden is en het rechtsgevoel bij de slachtoffers van krakers.

Verder wijzen de leden van de SGP-fractie erop dat het wetsvoorstel leidt tot een omkering van de bewijslast. In de bestaande situatie moet de kraker het initiatief nemen om zijn huisrecht te behouden. Door dit wetsvoorstel komt de bewijslast bij het OM te liggen, met alle consequenties van dien, met name op het terrein van tijdsverlies. Waarom achten de initiatiefnemers dit acceptabel?

De initiatiefnemers danken de SGP-fractie voor deze vraag. Zij onderschrijven dat de procedure wijzigt door deze wet, maar delen niet de conclusie dat dit leidt tot tijdsverlies. In de huidige procedure maakt het OM een dossier en geeft een aankondiging van ontruiming af aan de krakers. De krakers kunnen vervolgens een kort geding instellen, waarvan de uitkomst door het OM moet worden afgewacht. Dit duurt gemiddeld tussen de drie en acht weken. Door dit wetsvoorstel wijzigt deze procedure. In de nieuwe procedure maakt het OM een dossier, vraagt de rechter-commissaris om een machtiging tot ontruiming en kan hiertoe overgaan na goedkeuring door de rechter-commissaris. Deze wijziging beoogt juist die beslissing in een veel korter tijdsbestek van 72 uur te laten plaatsvinden. Dergelijke snelle beslissingen via de rechter-commissaris zijn ook gebruikelijk bij andere, meer ingrijpende, inbreuken op grondrechten zoals het verlengen van een voorlopige hechtenis. De initiatiefnemers vinden de toetsing door de rechter-commissaris in dat licht een logischere route en verwachten hierdoor een aanzienlijke tijdswinst in de rechterlijke toetsing op het handhaven van het kraakverbod.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel een verschuiving van de civiele rechter naar de strafrechter beoogt. Zij constateren dat bij het kraken van een woning het eigendomsrecht van de eigenaar van het gebouw tegenover het huisrecht van de kraker staat. Het wetsvoorstel beoogt dit in de kern civielrechtelijk belangenconflict door de rechter-commissaris strafrechtelijk te laten beslechten. Voornoemde leden constateren dat gelet op het publiekrechtelijke karakter van het strafrecht, er geen effectieve weging kan plaatsvinden van de belangen van de eigenaar. Kan de regering aangeven of de rechter-commissaris voldoende onderlegd is om binnen het korte tijdsbestek van drie dagen tot een afweging tussen deze civielrechtelijke belangen te komen?

Kraken is een misdrijf op grond van art. 138, 138a of 139 Sr. Aangezien sprake is van een misdrijf, delen de initiatiefnemers niet de opvatting dat sprake is van een in de kern civiel belangenconflict. De initiatiefnemers zijn daarom van mening dat toetsing door een rechter-commissaris bij de strafrechtelijke handhaving van het kraakverbod passender is dan toetsing door een civiele rechter. De initiatiefnemers verwachten dat de rechter-commissaris binnen de gestelde termijn in voldoende mate kan beoordelen of er voldoende grond is om de ontruiming van het gekraakte pand te machtigen. De initiatiefnemers wijzen er hierbij op dat een dergelijke termijn ook gebruikelijk is bij meer ingrijpende inbreuken op grondrechten, zoals het verlengen van een voorlopige hechtenis.

Deze leden vragen de initiatiefnemers en de regering of de marginale toetsing van de rechter-commissaris voldoende is om te kunnen oordelen of de ontruiming 'necessary in a democratic society' is en of gesproken kan worden van een 'pressing social need' en, in het bijzonder, of deze proportioneel is gezien gelet op het doel dat wordt beoogd.

De initiatiefnemers zijn ervan overtuigd dat de voorgestelde procedure voldoende waarborgen bevat om te voldoen aan de eisen die gesteld zijn aan het recht op een effectief rechtsmiddel, zoals bedoeld in art. 13 EVRM. Ten aanzien van de marginale toetsing, wijzen zij erop dat in de huidige praktijk toetsing plaatsvindt door de voorzieningenrechter in kort geding. Ook in de huidige praktijk wordt dus ontruimd zonder dat een veel uitgebreidere bodemprocedure heeft plaatsgevonden. Dit wetsvoorstel voorziet weliswaar in een kortere procedure, maar bevat ook waarborgen om te voldoen aan de eisen die het EVRM stelt. De initiatiefnemers wijzen er hierbij ook op dat de Raad van State in haar advies stelt dat de termijn van 72 uur op zichzelf niet onredelijk is. De Raad van State wijst er hierbij op dat breed bekend is dat kraken een strafbaar feit is en van de krakers verwacht mag worden dat zij hun belang naar voren kunnen brengen. In beginsel worden de krakers binnen de termijn van 72 uur gehoord door de rechter-commissaris. In uitzonderlijke gevallen, kan de rechter-commissaris echter een langere termijn hanteren. Dit zorgt ervoor dat de rechter-commissaris in voldoende mate de ontruiming kan beoordelen. Net als in de huidige praktijk, kunnen er spoedontruiming plaatsvinden waarbij krakers vooraf niet worden gehoord. Zoals omschreven in het voorgestelde art. 551a lid 4 Sv, is dit het geval als de kraker (a) tevens

wordt verdacht van het misdrijf als omschreven in art. 138 Sr, (b) tevens wordt verdacht van een strafbaar feit waardoor de recht hebbende, bedoeld in art. 138 en 138a Sr, wordt getroffen, (c) een ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid veroorzaakt in de omgeving van het pand of de woning, bedoeld in art. 138 en 138a Sr, of (d) een gevaarlijke situatie veroorzaakt door het wederrechtelijk vertoeven, bedoeld in art. 138 en 138a Sr. Vanwege de procedurele waarborg dat krakers in beginsel worden gehoord en in de wet zelf afwijkingsgronden hiervoor zijn opgenomen, menen de initiatiefnemers dat de toets van de rechter-commissaris voldoende waarborgen bevat.

Bestuurlijke en financiële gevolgen

De leden van de SGP-fractie constateren dat dit wetsvoorstel een snellere ontruiming in het voordeel van de eigenaar van de woning beoogt door middel van het afgeven van een executoriale titel door de rechter-commissaris. Zij constateren dat dit gratis is voor de woningeigenaar, maar dat dit op kosten van de samenleving gebeurt. Kunnen de initiatiefnemers en de regering toelichten waarom het strafrecht zich voor deze problematiek moet lenen?

Kraken is een misdrijf op grond van art. 138, 138a en 139 Sr. en dit wetsvoorstel wijzigt daar niets aan. Dit wetsvoorstel wijzigt de manier waarop de rechterlijke toetsing van een ontruiming plaatsvindt. Nu wordt voor de strafrechtelijke ontruiming een kort geding aangespannen bij de voorzieningenrechter. Bij een ontruiming op grond van art. 551 Sv, is ook in de huidige praktijk de staat procespartij. Dit wetsvoorstel wijzigt die procedure in een (korte) procedure bij de rechter-commissaris. De verbetering voor de woningeigenaar zit niet in een besparing op proceskosten, maar in de tijdswinst op de machtiging tot ontruiming. De voornaamste kosten en schade bij het kraken van een pand of woning, ontstaan door de wijze waarop de krakers omgaan met het pand waar zij zijn binnengedrongen. Hierbij worden vaak delen van het pand gesloopt, (delen van) het pand beschadigd door provisorische gebruikmaking van vuur, water of elektra en eigendommen van de eigenaar uit het pand onttreemd. Door vroegtijdig en consequent handhaven, zoals met deze wet wordt beoogd, is er minder gelegenheid om schade aan te richten en wordt ook het criminele woonmodel doorbroken waarbij steeds een nieuw pand wordt betrokken door de krakers. De initiatiefnemers achten het niet waarschijnlijk dat dit doel ook via het burgerlijk recht kan worden bereikt. Dat neemt niet weg dat naast de strafrechtelijke route, ook de civiele route blijft openstaan voor een individuele eigenaar.

Deze leden constateren dat kraken op grond van de huidige wet behalve strafrechtelijk ook civielrechtelijk kan worden aangepakt door middel van het vorderen van ontruiming in kort geding, waarna de deurwaarder ontruimt. Kunnen initiatiefnemers en de regering aangeven wat het noodzakelijke karakter van dit wetsvoorstel is om van het strafrecht als ultimum remedium nu het uitgangspunt te maken?

Kraken is een misdrijf op grond van art. 138, 138a en 139 Sr., zoals ook in het voorgaande antwoord aangegeven. Er zijn ook in de huidige praktijk twee routes om het kraken van een woning te beëindigen: de strafrechtelijke route op grond van art. 551 Sv en de civiele route op grond van art. 6:162 BW (onrechtmatige daad). Vanwege het strafrechtelijk kraakverbod, kan een eigenaar een civiele bodemprocedure of kort geding aanspannen tegen de krakers. Dit wetsvoorstel creëert daar geen nieuwe mogelijkheden toe en doet hier ook niets aan af. Dit wetsvoorstel wijzigt wel de procedure bij de strafrechtelijke handhaving. In plaats van de huidige praktijk waarbij de voorzieningenrechter een strafrechtelijke ontruiming toetst, voorziet dit wetsvoorstel in een toetsing door de rechter-commissaris.

De initiatiefnemers zijn niet van mening dat hierdoor het strafrecht ten onrechte als ultimum remedium wordt ingezet. Dit wetsvoorstel wijzigt bijvoorbeeld niets aan art. 138, 138a en 139 Sr, waarin dit strafrechtelijk verbod is opgenomen. Er is dus al sprake van een strafrechtelijk verbod. Daarnaast is het strafrecht juist geëigend bij het optreden tegen een misdrijf. Wanneer het strafrecht hier geen ultimum remedium zou zijn, impliceert die conclusie dat het slachtoffer van een misdrijf een civiele procedure moet starten om een einde aan dit misdrijf te maken. Initiatiefnemers achten dit hoogst onwenselijk. Ten slotte voorziet dit wetsvoorstel juist in een kortere procedure dan het huidige kort geding, omdat juist de gemiddelde doorlooptijd van drie tot acht weken, in combinatie met het veelal ontbreken van daadwerkelijke handhaving, de kraakcarrousel in stand laat en leidt tot grote schade bij de slachtoffers van kraken. De civiele

route verloopt juist via een kort geding, waarvan initiatiefnemers geconcludeerd hebben dat de doorlooptijd te lang is.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

1. Inleiding en aanleiding

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de initiatiefnemers om te reageren op de overwegingen die van de zijde van het OM en van de Raad voor de rechtspraak zijn ingebracht bij de deskundigenbijeenkomst op 9 maart 2021.⁸ Zij vragen hen in het bijzonder in te gaan op de mogelijkheid dan wel onmogelijkheid om binnen drie dagen te beslissen voor de rechter. Voornoemde leden vragen de regering om een nadere onderbouwing van de werklast en de gevolgen voor andere rechtszaken.

De initiatiefnemers danken de leden van de ChristenUnie-fractie voor hun vragen en opmerkingen en gaan graag in op de overwegingen die zijn ingebracht bij de deskundigenbijeenkomst. De hoofdpunten hierbij zijn de effecten op de werklast en de haalbaarheid van de procedure in 72 uur.

Ten aanzien van de werklast stelt het OM bij de deskundigenbijeenkomst dat tussen 2014 en 2020 in Amsterdam (waar de meeste kraakzaken plaatsvinden) 560 kraakzaken hebben plaatsvonden (ca. 80 zaken per jaar), waarvan in 169 zaken een kort geding is aangekondigd (ca. 24 zaken per jaar). In 38 van die 169 zaken is het kort geding doorgegaan (ca. 5 zaken per jaar) en moest het OM 38 dossiers maken (ca. 5 dossiers per jaar). En in 131 van die 169 zaken is het kort geding (vlak) voor de zitting ingetrokken (ca. 19 zaken per jaar) en hoefde het OM geen dossier te maken. In haar advies bij het wetsvoorstel wijst het OM op een toename in de werklast doordat een kort geding nu in veel gevallen wordt ingetrokken voor de zitting en doordat toestemming van de rechter-commissaris nodig is voor een spoedontruiming. Ten aanzien van het eerste punt merken initiatiefnemers op dat de huidige praktijk ook betekent dat er feitelijk niet wordt opgetreden bij veel kraakzaken. Hierdoor verblijven de krakers ongestraft in het pand van iemand anders, met alle gevolgen en schade van dien. Wanneer alle zaken die nu voor het kort geding werden ingetrokken wel aan de rechter waren voorgelegd, zou dit landelijk in 2019 tot 22 extra rechtszaken hebben geleid en in 2018 tot 33 extra rechtszaken. Bij een spoedontruiming is door dit wetsvoorstel inderdaad toestemming van de rechter-commissaris nodig, terwijl in de huidige praktijk de officier van justitie dit zelf beslist. Dit hangt samen met het verdwijnen van het kort geding bij de strafrechtelijke handhaving. De officier van justitie zal ook in de huidige praktijk moeten beschikken over informatie die aannemelijk maakt dat een spoedontruiming standhoudt bij de rechter. Het verschil met de huidige praktijk is dat deze informatie ook zal moeten worden voorgelegd aan de rechter-commissaris. Het wetsvoorstel voorziet daarom in de mogelijkheid dat de officier van justitie in geval van spoed mondeling een machtiging tot ontruiming vordert en dit achteraf op schrift stelt.

De informatie die in een dossier nodig is, kan in een relatief eenvoudig dossier worden aangeleverd aan de rechter-commissaris. Het betreft immers een vrij overzichtelijke situatie. De rechter-commissaris beoordeelt vervolgens of er reden is om af te wijken van de beginselplicht tot horen en vervolgens of er omstandigheden zijn die ertoe nopen het huisrecht van de krakers te laten prevaleren boven het kraakverbod. Zulke omstandigheden zijn er overigens meestal niet: net als in de huidige praktijk, zal de rechter-commissaris naar verwachting in vrijwel alle gevallen de ontruiming goedkeuren. De initiatiefnemers verwachten dat door de versnelling van de handhaving er op de korte termijn meer handhaving zou kunnen worden gevraagd en de werklast voor het OM zou kunnen toenemen. Maar de initiatiefnemers verwachten ook dat door het doorbreken van het criminele woonmodel er op de middellange termijn minder zal worden gekraakt en minder handhaving zal worden gevraagd en de werklast voor het OM uiteindelijk zal afnemen. De initiatiefnemers zijn van mening dat dit criminele woonmodel moet worden doorbroken.

Het OM stelt bij de deskundigenbijeenkomst dat tussen 2014 en 2020 in Amsterdam ca. 19 van de 24 zaken (zie boven), waarin een kort geding was aangekondigd, (vlak) voor de zitting is ingetrokken. De initiatiefnemers willen hierbij opmerken dat in die ingetrokken kraakzaken de

⁸ Kamerstukken I 2020/21, 35 296, Verslag van deskundigenbijeenkomst volgt.

krakers vaak tot de dag van het geplande kort geding in het gekraakte pand verbleven, terwijl kraken een strafbaar feit is. De initiatiefnemers vinden dit veel te lang om een strafbaar feit te laten voortduren. Eigenaren hebben tot de dag van het kort geding geen toegang tot hun eigen pand, zien krakers tot die dag schade aanbrengen, terwijl de vaste kosten doorlopen en de aangebrachte schade niet wordt gedekt door de verzekeraar. De initiatiefnemers verwachten dat door de versnelling van de handhaving er op de korte termijn meer handhaving zou kunnen worden gevraagd en de werklast voor de Rechtspraak zou kunnen toenemen.

Tot slot willen de initiatiefnemers ingaan op de haalbaarheid van de termijn van 72 uur. Het doel van deze wet is dat sneller besloten kan worden tot uitzetting. Daarvoor is aansluiting gezocht bij de termijn van 72 uur die wordt gehanteerd bij een inverzekeringstelling. In de kern is de vraag of bij een procedure die plaatsvindt binnen 72 uur, de eisen uit art. 13 EVRM voldoende zijn gewaarborgd. De initiatiefnemers zijn ervan overtuigd dat aan die waarborgen is voldaan. De initiatiefnemers wijzen er hierbij ook op dat de Raad van State in haar advies stelt dat de termijn van 72 uur op zichzelf niet onredelijk is. De Raad van State wijst er hierbij op dat breed bekend is dat kraken een strafbaar feit is en van de krakers verwacht mag worden dat zij hun belang naar voren kunnen brengen. In beginsel worden de krakers binnen de termijn van 72 uur gehoord door de rechter-commissaris. In uitzonderlijke gevallen, kan de rechter-commissaris echter een langere termijn hanteren. Dit zorgt ervoor dat de rechter-commissaris in voldoende mate de ontruiming kan beoordelen. Net als in de huidige praktijk, kunnen er spoedontruimingen plaatsvinden waarbij krakers vooraf niet worden gehoord. Zoals omschreven in het voorgestelde art. 551a lid 4 Sv, is dit het geval als de kraker (a) tevens wordt verdacht van het misdrijf als omschreven in art. 138 Sr, (b) tevens wordt verdacht van een strafbaar feit waardoor de recht hebbende, bedoeld in art. 138 en 138a Sr, wordt getroffen, (c) een ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid veroorzaakt in de omgeving van een pand of woning, bedoeld in art. 138 en 138a Sr, of (d) een gevaarlijke situatie veroorzaakt door het wederrechtelijk vertoeven, bedoeld in art. 138 en 138a Sr. Vanwege de procedurele waarborg dat krakers in beginsel worden gehoord en in de wet zelf afwijkingsgronden hiervoor zijn opgenomen, menen initiatiefnemers dat de toets van de rechter-commissaris voldoende waarborgen bevat.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in welk opzicht de afweging van de rechter-commissaris anders zal zijn dan die van de civiele kortgedingrechter. Zij vragen welk effect de initiatiefnemers hierdoor zien op de termijn van beslissing. Mochten de initiatiefnemers betogen dat een marginalere toets van toepassing zal zijn, dan vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie om de waarde van artikel 13 van het EVRM (actieve remedie) te wegen.

Zowel in de huidige als in de voorgestelde procedure is sprake van marginale toetsing. De rechter-commissaris zal moeten beoordelen of er voldoende grond is voor een verdenking op grond van art. 138, 138a, of 139 Sr en of er feiten of omstandigheden zijn die maken dat het beroep op een huisrecht van de krakers in een specifieke casus zwaarder wegen dan het handhaven van het kraakverbod. Dit laatste zal slechts in uitzonderlijke gevallen voorkomen, aangezien ook de voorzieningenrechter in veruit de meeste gevallen toestemming tot ontruiming geeft. De belangrijkste verschillen zijn de instantie waar de beslissing aan wordt voorgelegd (de rechter-commissaris in plaats van de voorzieningenrechter) en het verkorten van de termijn waarbinnen de beslissing wordt genomen. De verkorting van de termijn heeft gevolgen voor de tijd die de krakers hebben om hun belang naar voren te brengen. Zeker omdat breed bekend is dat kraken een strafbaar feit is, achten de initiatiefnemers termijn van 72 uur op zichzelf niet onredelijk, zoals ook de Raad van State aangeeft. Van de krakers mag worden verwacht dat zij hun belang naar voren kunnen brengen. In beginsel worden de krakers binnen de termijn van 72 uur gehoord door de rechter-commissaris. In uitzonderlijke gevallen, kan de rechter-commissaris echter een langere termijn hanteren. Dit zorgt ervoor dat de rechter-commissaris in voldoende mate de ontruiming kan beoordelen.

De ChristenUnie-fractieleden vragen een nadere onderbouwing van het verleggen van de rechtsgang van de civiele rechter naar de strafrechter. Is enkel de gesuggereerde versnelling van de rechtsgang voldoende onderbouwing voor deze andere keuze? Kunnen de initiatiefnemers hierop reflecteren?

Op zichzelf is de versnelling van de rechtsgang en de hierop volgende snellere handhaving van het kraakverbod het hoofddoel van dit wetsvoorstel. Tot het kort geding heeft plaatsgevonden mag nu niet worden ontruimd en kunnen de krakers in het pand blijven wonen. Dit duurt in de praktijk

gemiddeld tussen de drie en acht weken. In deze periode hebben eigenaren geen toegang tot hun eigen pand of woning en wordt er vaak een grote schade aangericht waar de eigenaar voor opdraait. Dit leidt voor de initiatiefnemers tot de conclusie dat eigenaren die te maken krijgen met krakers door de huidige wetgeving niet goed worden beschermd. Zij willen deze gebrekkige rechtsbescherming voor de slachtoffers van krakers versterken, de rechtsnorm dat kraken verboden is herstellen en kraken als crimineel woonmodel doorbreken.

Dit wetsvoorstel voorziet in een procedure die deze versnelling realiseert. Daarbij is gekozen om dit bij de rechter-commissaris te beleggen, omdat deze ervaring heeft met het beoordelen van overheidshandelen dat inbreuk maakt op grondrechten, zoals de al vaker aangehaalde voorbeelden van een telefoontap of een verzekeringstelling. Voor deze wijziging van de procedure waarmee de rechterlijke toetsing op een ontruiming plaatsvindt is bewust gekozen, omdat de huidige procedure via de voorzieningenrechter onvoldoende leidt tot het effectief handhaven van het kraakverbod en het doorbreken van de kraakcarrousel waarbij krakers voor de zitting in kort geding doortrekken naar een volgend pand. De initiatiefnemers zijn ervan overtuigd dat deze wet noodzakelijk is om dit structurele patroon te doorbreken en de slachtoffers van krakers effectief te beschermen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

1. Inleiding en aanleiding

Met belangstelling hebben de leden van de D66-fractie kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. De inhoud ervan roept bij deze leden echter veel vragen op.

Hoe reageren de initiatiefnemers op de kritiek van de adviesorganen dat de wachttijd van acht weken, waarnaar de initiatiefnemers herhaaldelijk verwijzen, uiterst zelden wordt benut en in de praktijk een kortere periode behelst? In 2020 bedroeg de doorlooptijd van kort gedingen in Amsterdam met betrekking tot gekraakte panden 27 dagen. De initiatiefnemers stellen dat hun procedure slechts drie dagen duurt vanaf de dag van ontvangst van de vordering tot ontruiming. Maar voorafgaand aan het doen van die vordering moet het OM de zaak beoordelen en het dossier zorgvuldig samenstellen. Hoeveel dagen gaan daarmee heen, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De initiatiefnemers danken de D66-fractie voor hun vragen. De leden van de D66-fractie stellen vragen naar de kritiek dat de doorlooptijd van acht weken in de praktijk korter is. De initiatiefnemers willen onder verwijzing naar de doorlooptijd die de Raad voor de Rechtspraak rapporteert (zie p. 12 MvT) het beeld dat in de praktijk veel sneller wordt ontruimd nuanceren. De doorlooptijd ligt gemiddeld tussen de drie en acht weken. Het maakt daarbij sterk uit wat de einduitspraak is. Het kortst duurt een intrekking. Dan is de doorlooptijd gemiddeld 21 dagen. Een einduitspraak bij verstek duurt 22 dagen. Een einduitspraak op tegenspraak duurt 40 dagen. Een doorhaling na mondelinge behandeling 51 dagen. Daar worden de meerjarencijfers vertekend door 2018, maar ook in 2019 zijn er 54 dagen genoteerd. De initiatiefnemers vinden dit veel te lang om een misdrijf te laten voortduren. Eigenaren hebben drie tot acht weken geen toegang tot hun eigen pand of woning, zien krakers in deze periode schade aanrichten, terwijl de vaste kosten doorlopen en de aangerichte schade niet wordt gedekt door de verzekeraar en meestal ook niet te verhalen blijkt. Het terugbrengen van deze procedure tot 72 uur, geeft in alle gevallen een forse tijdswinst. Die tijdswinst is zo belangrijk, omdat daarmee het criminele woonmodel wordt doorbroken en kraken actief wordt tegengegaan. De initiatiefnemers zijn daarom van mening dat het wetsvoorstel onverminderd meerwaarde heeft en ervoor zorgt dat het kraakverbod als maatschappelijke norm in ere wordt hersteld.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie naar de tijd die gemoeid is met het samenstellen van het dossier voorafgaand aan de vordering door de officier van justitie. De initiatiefnemers merken op dat het wetsvoorstel daarvoor geen termijn stelt, zoals ook de huidige wet geen termijn stelt. Veel informatie zal voorhanden zijn op basis van de aangifte door de eigenaar. De precieze tijdsduur die hiermee gemoeid is, zal dan ook in belangrijke mate afhangen van de kwaliteit van de aangifte en de eventuele complexiteit van de casus.

De leden van de fractie van D66 merken op dat nadat de rechter-commissaris de beschikking tot ontruiming heeft afgegeven, het niet voor de hand ligt dat de officier van justitie meteen tot

ontruiming overgaat. De ontruiming moet worden voorbereid en ingepland en hangt af van de politiecapaciteit die beschikbaar moet zijn en de inzet van de politie die van andere taken moet worden afgehaald. Hoeveel dagen bovenop de drie dagen en bovenop de voorbereidingsdagen van het OM om een dossier gereed te hebben voor de rechter-commissaris, denken de initiatiefnemers dat met al deze werkzaamheden gemoeid is? Wat blijft over van de door hen geprognosticeerde tijdwinst?

De leden van de D66-fractie vragen de initiatiefnemers naar de tijdwinst van het wetsvoorstel. Deze tijdwinst is er doordat de krakers niet langer zeven dagen in het kraakpand mogen verblijven voordat er een kort geding wordt ingesteld, er niet hoeft te worden gewacht tot de zitting van het kort geding wordt ingepland en de voorzieningenrechter uitspraak in kort geding heeft gedaan. Dit wetsvoorstel zorgt daarom voor een versnelling van de handhaving omtrent dit deel van de procedure van gemiddeld tussen de drie en acht weken naar in beginsel drie dagen.

Dat vervolgens een ontruiming moet worden ingepland is een gegeven. Daarbij merken de initiatiefnemers wel op dat in de huidige procedure pas na uitspraak van de voorzieningenrechter zeker is dat er mag worden ontruimd. Het is voorstelbaar dat in een casus waar twee krakers zich toegang tot een pand of woning hebben verschaft een ontruiming sneller te plannen is dan in de casus van het ADM-terrein. De precieze tijdsduur zal afhangen van de mate waarin anticiperend op een uitspraak capaciteit wordt ingepland, hoe snel na een uitspraak eventuele aanvullende capaciteit kan worden ingepland en de precieze omstandigheden in een gekraakt pand of woning.

*Waarom denken de initiatiefnemers dat de voorgestelde termijn van drie dagen waarbinnen de rechter-commissaris moet beslissen, werkbaar is? Hij/zij moet in die drie dagen de stukken bestuderen, de krakers horen, de grondrechten van eigendom en wonen tegen elkaar afwegen, en de beschikking maken. Hoe reageren de initiatiefnemers op de kritiek van de Raad voor de rechtspraak dat de zorgvuldigheid in gevaar wordt gebracht met de voorgestelde korte termijn?*⁹

Het doel van deze wet is dat sneller kan worden besloten tot uitzetting. Daarvoor is aansluiting gezocht bij de termijn van 72 uur die wordt gehanteerd bij een in verzekeringstelling. Daar is sprake van een verdergaande inbreuk op de grondrechten van een verdachte, waardoor de initiatiefnemers eenzelfde termijn voor de beoordeling of een gekraakt pand of woning kan worden ontruimd niet onredelijk achten. Ook de Raad van State geeft in haar advies aan deze termijn op zichzelf niet onredelijk te achten. Hierin speelt mee dat breed bekend is dat kraken een strafbaar feit is en van de krakers verwacht mag worden dat zij hun belang naar voren kunnen brengen.

In de kern is de vraag of bij een procedure die plaatsvindt binnen 72 uur, de eisen uit art. 13 EVRM voldoende zijn gewaarborgd. De initiatiefnemers zijn ervan overtuigd dat aan die waarborgen is voldaan. In beginsel worden de krakers binnen de termijn van 72 uur gehoord door de rechter-commissaris. In uitzonderlijke gevallen, kan de rechter-commissaris echter een langere termijn hanteren. Dit zorgt ervoor dat de rechter-commissaris in voldoende mate de ontruiming kan beoordelen. Net als in de huidige praktijk, kunnen er spoedontruiming plaatsvinden waarbij krakers vooraf niet worden gehoord. Zoals omschreven in het voorgestelde art. 551a Sv lid 4, is dit het geval als de kraker (a) tevens wordt verdacht van het misdrijf als omschreven in art. 138 Sr, (b) tevens wordt verdacht van een strafbaar feit waardoor de recht hebbende, bedoeld in art. 138 en 138a Sr, wordt getroffen, (c) een ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid veroorzaakt in de omgeving van de woning of het gebouw, bedoeld in art. 138 en 138a Sr, of (d) een gevaarlijke situatie veroorzaakt door het wederrechtelijk vertoeven, bedoeld in art. 138 en 138a Sr. Vanwege de procedurele waarborg dat krakers in beginsel worden gehoord en in de wet zelf afwijkingsgronden hiervoor zijn opgenomen, menen initiatiefnemers dat de toets van de rechter-commissaris voldoende waarborgen bevat.

De adviesorganen zetten grote vraagtekens bij de drie dagentermijn en de suggestie dat de beslissing van de rechter-commissaris minder diepgaand hoeft te zijn. De initiatiefnemers spreken nogal makkelijk over documenten als de aangifte door de eigenaar, de vordering van de officier van justitie en eventueel de verklaring van de krakers. Hoe reageren de initiatiefnemers op de stelling dat hun voorstel in strijd kan zijn met de 'effective remedy' in de zin van artikel 13 van het EVRM ter bescherming van het huisrecht als bedoeld in artikel 8 van het EVRM?

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 296, nr. 11, p. 5.

Onder verwijzing naar het bovenstaande antwoord, zijn de initiatiefnemers ervan overtuigd dat het wetsvoorstel voldoet aan de eisen die art. 13 EVRM stelt. De krakers zullen weliswaar snel moeten handelen, maar gezien het feit dat zij gedurende deze periode inbreuk maken op het eigendomsrecht van de eigenaar en het feit dat breed bekend is dat kraken een misdrijf is, valt dit te rechtvaardigen. Doordat de van kraken verdachte personen in de gelegenheid zijn aan de rechter-commissaris kenbaar te maken waarom het door het geclaimde huisrecht zou prevaleren boven het kraakverbod en er dus geen grond is voor uitzetting, is er sprake van een effectief rechtsmiddel in de zin van art. 13 EVRM. Er is weliswaar sprake van een marginale rechterlijke toets, maar dit geldt ook voor de huidige praktijk waarbij de voorzieningenrechter een voorgenomen uitzetting toetst. Ten aanzien van spoedontruimingen wordt de rechtsbescherming in zekere zin zelfs versterkt, doordat deze in de nieuwe procedure eveneens worden gemachtigd door de rechter-commissaris.

Ten aanzien van de bescherming van het huisrecht op grond van art. 8 EVRM, worden door dit wetsvoorstel geen wijzigingen aangebracht. Krakers kunnen dit huisrecht claimen en daarom een beroep doen op het recht op een effectief rechtsmiddel voordat kan worden overgegaan tot een uitzetting. Dit wetsvoorstel wijzigt de procedure waarmee dit effectieve rechtsmiddel vorm krijgt.

Waarom regelen de initiatiefnemers dat elke ontruimingszaak naar de rechter-commissaris moet gaan? In het huidige systeem worden veel kort gedingen ingetrokken voor het tot een zitting komt. Dat scheelt de rechters, het OM en de politie veel werk. In het onderhavige voorstel moet elke zaak door de rechter-commissaris worden behandeld. Hoeveel extra werk levert dat op, nu het niet voor de hand ligt dat krakers die snel voor de rechter-commissaris moeten verschijnen, zelf het initiatief tot ontruiming zullen nemen?

Zoals ook aangegeven in het antwoord op de vragen van de VVD-fractie, is het doel van deze wet om kraken als crimineel woonmodel te bestrijden. De initiatiefnemers verwachten dat er op korte termijn inderdaad meer handhaving nodig zou kunnen zijn. Het commentaar van de hierboven door de D66-fractie aangehaalde instanties slaat enerzijds op het voorleggen van een spoedontruiming aan de rechter-commissaris en anderzijds op de verwachting dat de zaken die nu voor de zitting worden ingetrokken in de nieuwe procedure wel op zitting komen.

Net als in de huidige praktijk, kunnen er spoedontruimingen plaatsvinden waarbij krakers vooraf niet worden gehoord. In de huidige procedure beslist de officier van justitie hier zelf toe, maar in de nieuwe procedure vordert de officier van justitie hiervoor (mondeling) een machtiging van de rechter-commissaris. Deze wijziging is in het wetsvoorstel opgenomen, omdat het kort geding verdwijnt. Wanneer een spoedontruiming pas in een bodemprocedure zou worden getoetst, verwachten de initiatiefnemers dat de houdbaarheid van deze procedure in het licht van art. 13 EVRM kwetsbaarder wordt. Daarom is in het wetsvoorstel voorzien in een alternatieve spoedontruiming, wanneer sprake is van een spoedeisend belang om te ontruimen. Zoals omschreven in het voorgestelde art. 551a Sv lid 4, is dit het geval als de kraker (a) tevens wordt verdacht van het misdrijf als omschreven in art. 138 Sr, (b) tevens wordt verdacht van een strafbaar feit waardoor de recht hebbende, bedoeld in art. 138 en 138a Sr, wordt getroffen, (c) een ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid veroorzaakt in de omgeving van de woning of het gebouw, bedoeld in art. 138 en 138a Sr, of (d) een gevaarlijke situatie veroorzaakt door het wederrechtelijk vertoeven, bedoeld in art. 138 en 138a Sr.

Daarnaast gaan de initiatiefnemers graag in op de verwachting dat zaken die in de huidige werkwijze voor de zitting bij de voorzieningenrechter worden ingetrokken en in de nieuwe werkwijze waarschijnlijk wel op zitting bij de rechter-commissaris komen. Op basis van de cijfers van het OM zelf, zou het dan in 2019 om 22 extra zittingen over het hele jaar zijn gegaan en in 2018 om 33 extra zittingen. Hier staan belangrijke voordelen tegenover. Er kan veel sneller worden opgetreden tegen kraken, omdat niet eerst het kort geding hoeft te worden afgewacht. De versnelde handhaving, herstelt bovendien de norm dat kraken verboden is en het rechtsgevoel bij de slachtoffers van krakers. De initiatiefnemers verwachten ook dat door het doorbreken van het criminele woonmodel er op de middellange termijn minder zal worden gekraakt, omdat dit woonmodel niet meer loont. Hierdoor zal minder handhaving nodig zijn en de daarmee gepaard gaande belasting voor het OM afnemen.

Om de werking van deze wet goed en tijdig in beeld te krijgen, is bovendien een vervroegde evaluatie na drie jaar opgenomen. Dit zorgt ervoor dat tijdig kan worden bijgestuurd, indien er onvoorziene belemmeringen optreden. De initiatiefnemers verwachten dat de handhaving van het kraakverbod door deze wet verbetert, dat het OM hierdoor enkele tientallen extra zaken per jaar

zal behandelen en dat extra zekerheid is ingebouwd door de vervroegde evaluatie. Alles overwegende, wegen daarbij de verbeteringen het zwaarst in de ogen van de indieners.

Hoe reageren de initiatiefnemers op de bezwaren van de Raad voor de rechtspraak dat de strafrechtelijke jas van een in essentie civielrechtelijk geschil op allerlei punten wringt¹⁰, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Kraken is, ingevolge een democratisch aangenomen wet, een misdrijf op grond van art. 138, 138a en 139 Sr. Aangezien er sprake is van een misdrijf, delen de initiatiefnemers niet de opvatting dat er sprake is van een in de kern civiel belangenconflict. De initiatiefnemers zijn daarom van mening dat toetsing door een rechter-commissaris bij de strafrechtelijke handhaving van het kraakverbod passend is.

Hebben de initiatiefnemers met de toetsing die zij bij de rechter-commissaris neerleggen, een beperktere toetsing voor ogen dan de toetsing die in het huidige systeem door de kortgedingrechter wordt gehanteerd? Indien ja, hoe verhoudt zich dat tot artikel 13 van het EVRM?

Zoals ook aangegeven in de antwoorden op de vragen van de ChristenUnie-fractie, zijn de initiatiefnemers ervan overtuigd dat het wetsvoorstel voldoet aan de eisen die art. 13 EVRM stelt. De krakers zullen weliswaar snel moeten handelen, maar gezien het feit dat zij gedurende deze periode inbreuk maken op het eigendomsrecht van de eigenaar en het feit dat breed bekend is dat kraken een misdrijf is, valt dit te rechtvaardigen. Doordat de van kraken verdachte personen in de gelegenheid zijn aan de rechter-commissaris kenbaar te maken waarom het door het geclaimde huisrecht zou prevaleren boven het kraakverbod en er dus geen grond is voor uitzetting, is er sprake van een effectief rechtsmiddel in de zin van art. 13 EVRM. Er is weliswaar sprake van een marginale rechterlijke toets, maar dit geldt ook voor de huidige praktijk waarbij de voorzieningenrechter een voorgenomen uitzetting toetst. Ten aanzien van spoedontruimingen wordt de rechtsbescherming in zekere zin zelfs versterkt, doordat deze in de nieuwe procedure eveneens worden gemachtigd door de rechter-commissaris.

Kunnen de initiatiefnemers schetsen hoe zij de procedure voor de rechter-commissaris zien, zo vragen de leden van de D66-fractie. Op welke locatie hoort hij/zij de kraker(s)? Ook op andere dan werkdagen? Vallen die onder de drie dagtermijn? Het strafrecht gaat uit van individuele aansprakelijkheid in het strafrecht. Hoe gaat dit in zijn werk als de krakers niet een groep vormen?

De hoofdlijnen van de nieuwe procedure zijn geschetst in hoofdstuk drie van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. De initiatiefnemers hechten er daarbij aan om deze praktische punten niet op wetsniveau te regelen voor zover daar geen directe noodzaak toe is. Ten aanzien van de dagtermijn is bij de behandeling in de Tweede Kamer opgemerkt dat het wetsvoorstel geen onderscheid maakt naar werkdagen. De individuele aansprakelijkheid van krakers is in principe geen beletsel om tot ontruiming over te gaan, omdat het wederrechtelijk vertoeven op grond van art. 138, 138a en 139 Sr verboden is. Op grond van art. 13 EVRM is vereist dat de krakers de mogelijkheid hebben een effectief rechtsmiddel in te zetten om zich te verzetten tegen een uitzetting. Het wetsvoorstel voorziet hierin door een beginselplicht tot horen. De krakers hoeven hier geen gebruik van te maken. Het wetsvoorstel geeft hierbij de rechter-commissaris de ruimte om af te wegen of hij de krakers als groep hoort. Hierbij merken de initiatiefnemers op dat ook in de huidige procedure het huisrecht van de krakers niet voor ieder individu apart gewogen wordt door de rechter.

Hoe reageren de initiatiefnemers op de vragen van de Raad voor de rechtspraak dat de krakers recht op rechtsbijstand hebben, maar dat het tijdsbestek van drie dagen om een betaalbare advocaat te vinden te kort zou kunnen zijn?¹¹

De D66-fractie verwijst hierbij naar het advies van de Raad voor de Rechtspraak ten aanzien van het recht op bijstand door een advocaat. De Raad stelt hierbij de vraag of een piketdienst wordt ingericht. Het wetsvoorstel voorziet hier niet in. De procedure bij de rechter-commissaris kan leiden tot ontruiming van het kraakpand, maar leidt niet tot een eventuele voorlopige hechtenis.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 296, nr. 11, p. 5.

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 296, nr. 11, p. 8.

Daarom is niet voorzien in onbetaalde rechtsbijstand. Het staat de krakers desalniettemin vrij zich te laten bijstaan door een advocaat, wat in de praktijk overigens ook standaard gebeurt.

Hoe schatten de initiatiefnemers en de regering de extra werklast voor de rechter-commissaris in?

De initiatiefnemers verwachten dat het aantal zaken dat in de huidige werkwijze voor de zitting bij de voorzieningenrechter wordt ingetrokken, in de nieuwe werkwijze waarschijnlijk wel op zitting bij de rechter-commissaris komt. Op basis van de cijfers van het OM, zou het dan in 2019 om 22 extra zittingen op jaarbasis zijn gegaan en in 2018 om 33 extra zittingen over het hele jaar. Hier bovenop komen zaken waarvoor het OM verzoekt om een spoeduitzetting. Dit gaat naar verwachting om enkele tientallen zaken op jaarbasis. Hierbij merken zij wel op dat het doel van deze wet is om het criminele woonmodel van krakers effectief te bestrijden, doordat zij niet steeds weken in een pand kunnen blijven wonen voor ze doorgaan naar een volgend pand. Dit leidt naar verwachting op de middellange termijn tot een afname van het aantal kraakzaken en dus ook tot een vermindering van de werklast.

Willen de initiatiefnemers en de regering op de punten van kritiek van alle deskundigen reageren die de Eerste Kamer op 9 maart 2021 over dit initiatiefwetsvoorstel hebben geïnformeerd¹², zo vragen de leden van de D66-fractie.

De initiatiefnemers zijn daar zeker toe bereid, maar verwijzen naar de beantwoording van deze zelfde vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie en de PvdA-fractie

1. Inleiding en aanleiding

*De fractieleden van **GroenLinks** en de **PvdA** hebben kennisgenomen van het initiatiefvoorstel-Koerhuis en Van Toorenburg Wet handhaving kraakverbod en hebben naar aanleiding daarvan een aantal gezamenlijke vragen die zowel zien op de noodzaak, de voorgestelde procedure, de verenigbaarheid van het voorstel met het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), alsmede op de uitvoerbaarheid daarvan. Zij danken de initiatiefnemers en de regering voor het beantwoorden van de vragen.*

Uit het evaluatierapport inzake de Wet kraken en leegstand van 2015 blijkt dat de Wet kraken en leegstand het kraakprobleem in hoge mate heeft verholpen.¹³ Kunnen de initiatiefnemers en de regering aangeven in welke mate kraken thans nog voorkomt, zodat de leden zich een beter oordeel kunnen vormen over de noodzaak van het onderhavige voorstel?

De initiatiefnemers zijn het met de fracties van GroenLinks en de PvdA eens dat de Wet kraken en leegstand een forse verbetering heeft opgeleverd. Door deze wet is het kraken van een leegstaand pand eindelijk strafbaar gesteld. Dat neemt niet weg dat kraken nog altijd voorkomt in Nederland en de slachtoffers van krakers hierdoor ernstig worden gedupeerd. Tussen 2014 en 2018 werd er 42 tot 55 keer per jaar een kort geding aangekondigd door het OM. Dit is gemiddeld bijna één rechtszaak per week. Hier bovenop komen enkele tientallen spoedontruimingen en ontruimingen bij een heterdaad. De initiatiefnemers merken hierbij op dat de noodzaak van dit wetsvoorstel ook dient te worden afgewogen aan de schade die slachtoffers van kraken ondervinden. Zij worden in de huidige praktijk onvoldoende beschermd, doordat de krakers wekenlang in hun pand vertoeven, vaak enorme schade aanrichten en deze schade nauwelijks verhaalbaar en niet verzekeraar is. De initiatiefnemers menen dat hier een einde aan dient te worden gemaakt.

Het wetsvoorstel beoogt te regelen dat ontruiming van gekraakte panden sneller kan plaatsvinden. Tijdens de deskundigenbijeenkomst van 9 maart 2021 heeft de vertegenwoordiger van de Raad voor de rechtspraak aangegeven dat er met inwerkingtreding van het wetsvoorstel geen sprake zal zijn van tijdswinst ten opzichte van de huidige procedure, wil er sprake zijn van een procedure die voldoet aan de eisen die het EVRM daaraan stelt. De Raad voor de rechtspraak geeft aan dat een beslissing van de rechter-commissaris binnen drie dagen niet haalbaar is en dat de procedure op grond van het wetsvoorstel twee à drie weken in beslag zal nemen. Dit levert, afgezet tegen de

¹² Kamerstukken I 2020/21, 35 296, Verslag van deskundigenbijeenkomst volgt.

¹³ Bijlage "Rapport 'Van ontruimen naar inruimen'" bij: Kamerstukken II 2015/16, 31 560, nr. 36.

huidige procedure die ook twee à drie weken in beslag neemt, geen tijdswinst van betekenis op.¹⁴ Deze inleiding geeft de leden aanleiding tot het stellen van een aantal vragen:

Kunnen de initiatiefnemers en de regering gemotiveerd en onder verwijzing naar de op dit punt relevante jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aangeven of en, zo ja, op welke gronden de voorgestelde procedure bij de rechter-commissaris voldoet aan de eisen van een 'effective remedy' als bedoeld in artikel 13 van het EVRM?

De initiatiefnemers hebben in de antwoorden op de vragen van de VVD-fractie, ChristenUnie-fractie en D66-fractie aangegeven waarom zij ervan overtuigd zijn dat de voorgestelde procedure voldoet aan art. 13 EVRM. Ten aanzien van de relevante jurisprudentie willen zij hierop het volgende aanvullen. Op grond van jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) kan iemand een huisrecht claimen als bedoeld in art. 8 EVRM, ondanks dat onder nationaal recht geen sprake is van rechtmatige bewoning¹⁵. Door deze jurisprudentie van het EHRM is ook art. 13 EVRM als accessoir recht van toepassing. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat de mogelijke tussenkomst van een onafhankelijke rechter noodzakelijk is voor uitzetting, om geen schending van art. 13 EVRM op te leveren, maar dit betekent niet dat die uitspraak onherroepelijk dient te zijn¹⁶. De initiatiefnemers erkennen ook dat het niet in alle gevallen mogelijk zal zijn om binnen 72 uur een beslissing te nemen. In die gevallen, heeft de rechter-commissaris de mogelijkheid om een langere termijn te hanteren.

Kunnen de initiatiefnemers en de regering reageren op het standpunt van de vertegenwoordiger van de Raad voor de rechtspraak dat het wetsvoorstel geen tijdswinst zal opleveren ten opzichte van de huidige procedure? Indien geconstateerd moet worden dat er geen tijdswinst zal optreden, kunnen de initiatiefnemers en de regering dan aangeven wat dit betekent voor de onderbouwing van de noodzaak van het wetsvoorstel?

De initiatiefnemers delen deze analyse niet. De doorlooptijd ligt in de huidige procedure gemiddeld tussen de drie en acht weken. Het maakt daarbij in hoge mate uit wat de einduitspraak is. Het kortst duurt een intrekking. Dan is de doorlooptijd gemiddeld 21 dagen. Een einduitspraak bij verstek duurt 22 dagen. Een einduitspraak op tegenspraak heeft gemiddeld 40 dagen doorlooptijd. Een doorhaling na mondelinge behandeling 51 dagen. Daar worden de meerjarencijfers vertekend door 2018, maar ook in 2019 zijn er 54 dagen genoteerd. De initiatiefnemers vinden dit veel te lang om een misdrijf te laten voortduren. Eigenaren hebben een drie tot acht weken geen toegang tot hun eigen pand, zien krakers in deze periode schade aanrichten, terwijl de vaste kosten doorlopen en de aangerichte schade niet wordt gedekt door de verzekeraar en meestal ook niet te verhalen blijkt. Het terugbrengen van deze procedure tot drie dagen, geeft in alle gevallen een forse tijdswinst. Die tijdswinst is zo belangrijk, omdat daarmee het criminele woonmodel wordt doorbroken en kraken actief wordt tegengegaan. De initiatiefnemers zijn daarom van mening dat het wetsvoorstel onverminderd meerwaarde heeft en ervoor zorgt dat het kraakverbod als maatschappelijke norm in ere wordt hersteld.

Het wetsvoorstel beoogt naast de genoemde tijdswinst de wooncarrousel tegen te gaan. De deskundige van de Raad voor de rechtspraak geeft aan dat tegen een dergelijke carrousel reeds nu al op grond van de huidige regelgeving succesvol kan worden opgetreden, aangezien er thans onmiddellijke ontruiming wordt ingezet waardoor geen woongenot meer kan ontstaan. Sinds de toepassing van dit beleid ziet de deskundige dit fenomeen van de wooncarrousel niet meer optreden.¹⁷ Kunnen de initiatiefnemers en de regering aangeven wat dit betekent voor de onderbouwing van de noodzaak van het wetsvoorstel?

De initiatiefnemers delen de opvatting niet dat op dit moment succesvol wordt opgetreden tegen de kraakcarrousel. Directe ontruiming is slechts mogelijk wanneer nog geen huisrecht wordt aangenomen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer de bewoning minder dan 24 uur voorafgaand aan de ontruiming is aangevangen¹⁸. De ca. 50 zaken per jaar waarvoor een kort geding wordt aangekondigd, vallen hier bijvoorbeeld al buiten. De eigenaren van die panden, hebben hierbij wekenlang geen toegang tot hun eigen pand en draaien na afloop wel op voor alle schade en kosten. In veel gevallen trekken de krakers na afloop door naar een volgend pand. De initiatiefnemers zijn van mening dat hier een einde aan dient te worden gemaakt.

¹⁴ Verslag van deskundigenbijeenkomst volgt.

¹⁵ McCann tegen het Verenigd Koninkrijk, no. 19009/04, EHRM 13 mei 2008, punt 46.

¹⁶ HR 28 oktober 2011, ECLI: NL: HR: 2011: BQ9880.

¹⁷ Verslag van deskundigenbijeenkomst volgt.

¹⁸ HR 28 mei 2013, ECLI: NL: HR: 2013: CA0793

Hoe waarderen de initiatiefnemers dat in plaats van de huidige 30% straks 100% van de ontruiming vooraf door de rechter zal worden getoetst in een procedure waarbij de eigenaar van het pand niet langer als procespartij bij de procedure wordt betrokken? Is dit in overeenstemming met het doel van het initiatiefvoorstel om de belangen van de eigenaren en eigendom beter te behartigen?

Het wetsvoorstel voorziet in een korte procedure via de rechter-commissaris. De initiatiefnemers menen dat vooral de lange doorlooptijd bij de huidige procedure afbreuk doet aan de bescherming van de eigenaren en willen dit herstellen door dit wetsvoorstel.

Tijdens de deskundigenbijeenkomst is door de vertegenwoordiger van de Raad voor de rechtspraak naar voren gebracht dat de rechter-commissaris niet marginaal maar vol zal moeten toetsen, aangezien er sprake is van een afweging rondom het huisrecht zoals gewaarborgd in het EVRM. De initiatiefnemers lijken uit te gaan van een marginale toets door de rechter-commissaris. Kunnen de initiatiefnemers en de regering reageren op het standpunt van de Raad voor de rechtspraak dat een marginale toets niet volstaat?

De initiatiefnemers onderschrijven deze analyse niet. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat de mogelijke tussenkomst van een onafhankelijke rechter noodzakelijk is voor uitzetting, om geen schending van art. 13 EVRM op te leveren, maar dit betekent niet dat die uitspraak onherroepelijk dient te zijn¹⁹. Ook in de huidige praktijk vindt een toets plaats in het kort geding voorafgaand aan de ontruiming en geen bodemprocedure.

Over de procedure bij de rechter-commissaris hebben voornoemde leden voorts nog de volgende concrete vragen aan zowel de regering als de initiatiefnemers. Hoe zal worden voorzien in de betekening van de zitting aan de krakers, zodat zij ook daadwerkelijk kunnen worden gehoord? Hoe zal de kraker kennis kunnen nemen van het dossier? Op welke wijze is geborgd dat de kraker zich voorafgaand aan en tijdens het horen door de rechter-commissaris kan laten bijstaan door een advocaat? Wordt de procedure bij de rechter-commissaris (anders dan tot op heden gebruikelijk is) in het openbaar behandeld, nu artikel 6 van het EVRM vereist dat rechtspraak openbaar is? Wordt de mogelijkheid van cassatie voor de kraker expliciet in de wet opgenomen? En op welk moment gaat de beroepstermijn lopen? Dient dat niet te zijn op de datum van betekening van de beschikking aan de kraker, zo vragen de leden.

De initiatiefnemers verwijzen ten aanzien van de vragen over de procedure bij de rechter-commissaris en bijstand door een advocaat naar de antwoorden hierover op vragen van de D66-fractie. Wat de openbaarheid betreft, het wetsvoorstel wijzigt louter de rechterlijke procedure voor de beoordeling van de rechtmatige binnentreding. Het gaat hier niet om de strafrechtelijke vervolging zelf. Die vereist beslist openbaarheid. Daar doet dit voorstel niets aan af. Bovendien, openbaarheid geldt ook niet ten aanzien van art. 551a Sv. Ten aanzien van de cassatiemogelijkheid, delen zij niet dat die mogelijkheid er niet is. Op grond van art. 427 Sv kunnen de krakers cassatie instellen. Doordat de wet al in deze cassatiemogelijkheid voorziet, is deze niet expliciet opgenomen in het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel is voorzien dat de beroepstermijn start op het moment van dagtekening. De initiatiefnemers menen dat de krakers hierbij voldoende mogelijkheid hebben om hoger beroep in te stellen.

Begrijpen de fractieleden van GroenLinks en PvdA het goed dat het met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet meer mogelijk is dat de officier van justitie een spoedontruiming gelast? Graag ontvangen zij een reactie van de initiatiefnemers en de regering.

De initiatiefnemers verwijzen hierbij ook naar de beantwoording op vragen van de VVD-fractie. Op dit moment kan een pand of woning worden ontruimd op basis van een heterdaad binnen 24 uur, een openbare ordeverstoring via de burgemeester, een spoedprocedure via de officier van justitie of een kort geding via de voorzieningenrechter. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de bestaande procedure van een ontruiming op basis van een heterdaad binnen 24 uur. Wanneer het kraken binnen 24 uur wordt ontdekt, kunnen de krakers zich niet beroepen op een huisrecht en kan bij huisvredebreuk direct worden ontruimd. De krakers krijgen dan geen gelegenheid een kort geding in te stellen voorafgaand aan de ontruiming, maar alleen achteraf. Omdat het kort geding via de voorzieningenrechter door dit wetsvoorstel verdwijnt, is in dit wetsvoorstel een nieuwe spoedprocedure via de rechter-commissaris opgenomen. Als een zodanig snelle ontruiming nodig is dat moet worden afgezien van het horen van de krakers, geeft de rechter-commissaris (mondeling) toestemming voor de 'spoedontruiming'. Met die (mondelijke) toestemming, kan de officier van

¹⁹ HR 28 oktober 2011, ECLI: NL: HR: 2011: BQ9880.

justitie direct overgaan tot de ontruiming. De krakers hebben dan, net als in de huidige spoedontruimingsprocedure, geen gelegenheid zich te laten horen voorafgaand aan de ontruiming, maar alleen achteraf.

Kunnen de initiatiefnemers en de regering reageren op het position papier van de VNG²⁰ zoals ingediend ter gelegenheid van de deskundigenbijeenkomst van 9 maart 2021, en in het bijzonder op het daarin verwoordde standpunt dat het initiatiefwetsvoorstel leidt tot minder doelmatigheid, meer werklast voor politie, OM en de rechterlijke macht en tot minder maatwerk bij de handhaving van het kraakverbod?

De initiatiefnemers verwachten dat door dit wetsvoorstel zeker op korte termijn vaker zal worden gehandhaafd. Het doel van deze wet is om kraken als crimineel woonmodel te bestrijden. Zij verwijzen naar de antwoorden op de vragen van de D66-fractie voor een uitgebreidere toelichting op de werklast.

Ten aanzien van het afnemen van maatwerk, merken de initiatiefnemers op dat het heel verstandig zou zijn als gemeenten niet meer lokaal de handhaving van art. 138, 138a en 139 Sr frustreren. Zij achten het geen wenselijke vorm van maatwerk dat sommige gemeenten hebben besloten hun inwoners, die slachtoffer worden van kraken, niet te beschermen.

Kunnen de initiatiefnemers en de regering reageren op het position papier van het OM²¹ zoals ingediend ter gelegenheid van de deskundigenbijeenkomst van 9 maart 2021, en in het bijzonder op de standpunten dat de werkdruk van het OM stijgt met 231% vanwege op te stellen dossiers, tot een stijging van de werkdruk bij de Rechtspraak van 1.372% vanwege een stijging in het aantal procedures en dat het wetsvoorstel leidt tot tijdsverlies?

De initiatiefnemers verwijzen graag naar de beantwoording van de vragen die de fractie van de ChristenUnie heeft gesteld over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de werkdruk en het aantal procedures.

Tijdens de deskundigenbijeenkomst van 9 maart 2021 heeft de vertegenwoordiger van het OM de leden van de Eerste Kamer opgeroepen het OM niet op te zadelen met incidentenpolitiek en tegen het onderhavige initiatiefvoorstel te stemmen. De vertegenwoordiger van de Raad voor de rechtspraak heeft deze leden dringend geadviseerd dit wetsvoorstel niet aan te nemen. De VNG heeft in het position paper expliciet aangegeven geen voorstander van dit wetsvoorstel te zijn. Kunnen de initiatiefnemers en de regering reageren op deze oproepen/kritiek van deze belangrijke ketenpartners/organen bij de uitvoering en handhaving van het onderhavige initiatiefvoorstel? Wat betekent het voor de initiatiefnemers en de regering dat juist deze ketenpartners/organisaties zich op deze kritische wijze uitlaten over dit wetsvoorstel? Geeft deze inhoudelijke kritiek de initiatiefnemers aanleiding om het wetsvoorstel en de nut en noodzaak daarvan te heroverwegen? Kan de regering ook op dit laatste punt reflecteren?

De initiatiefnemers van het wetsvoorstel herkennen zich niet in het beeld van de incidentenpolitiek. Op verzoek van de burgemeester van Amsterdam hebben het OM en de Rechtspraak een nieuwe regeling uitgewerkt, waarbij het streven is om op Amsterdams niveau binnen 2-3 weken een vonnis in kraakzaken te hebben. Op dit moment is het streven op landelijk niveau ook al om binnen 2-3 weken een vonnis in kraakzaken te hebben, maar ligt het gemiddeld op drie tot acht weken afhankelijk van het type zaak. De initiatiefnemers vinden dit veel te lang om een strafbaar feit te laten voortduren. Eigenaren hebben in deze periode geen toegang tot hun eigen pand, zien krakers een schade aanbrengen, terwijl de vaste kosten doorlopen en de aangebrachte schade niet wordt gedekt door de verzekeraar. Zij zijn van mening dat effectieve en snelle handhaving noodzakelijk zijn om slachtoffers van kraken te beschermen en het kraakverbod in ere te herstellen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

1. Inleiding en aanleiding

²⁰ Kamerstukken I, 2020/21, 35 296, ... annex1 VNG, Position Paper Deskundigenbijeenkomst Initiatiefvoorstel Wet handhaving kraakverbod, 5 maart 2021.

²¹ Kamerstukken I, 2020/21, 35 296, ... annex2 OM, Position Paper Effecten Wet handhaving kraakverbod: Verhoogde werkdruk en tijdsverlies, 8 maart 2021.

De fractieleden van de PvdD hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel. Zij hebben nog een aantal vragen.

De fractieleden van de PvdD merken op dat het initiatiefvoorstel de positie van de eigenaar beter beoogt te beschermen. Bij een kort geding (wat nu de praktijk is) komen de belangen van de eigenaar ten volle aan de orde en worden door diens advocaat gepresenteerd. Als het voorstel wet wordt, vindt geen kort geding meer plaats en is de toetsing van belangen aan de orde bij de rechter-commissaris. Is de eigenaar daarbij procespartij? Zo nee, hoe en door wie worden dan de belangen van de eigenaar gepresenteerd? Achten de initiatiefnemers de belangen van de eigenaar bij die afweging door de rechter beter gepresenteerd in hun voorstel dan in de praktijk van het kort geding? Zo ja, op grond van welke overwegingen? Zo nee, brengt dan het voorstel niet mede dat de belangen van de eigenaar in de rechterlijke beoordeling minder goed aan bod kunnen komen?

De initiatiefnemers menen dat de positie van de eigenaar juist in de huidige praktijk niet goed beschermd wordt vanwege de lange doorlooptijd. Tijdens deze procedure, die gemiddeld drie tot acht weken duurt, kan de eigenaar niet in zijn of haar eigen pand, terwijl de vaste kosten wel doorlopen en alle schade in veel gevallen ook voor rekening van de eigenaar komt. Dit wetsvoorstel voorziet juist vanwege die problematiek in een korte procedure via de rechter-commissaris. Naast de strafrechtelijke route, waarbij de officier van justitie de ontruiming in dit wetsvoorstel vordert bij de rechter-commissaris, blijft het voor de eigenaar mogelijk om een civiele procedure aan te spannen tegen de krakers. De mogelijkheid om een civiele procedure te starten wordt door dit wetsvoorstel niet gewijzigd.

Het voorstel gaat ervan uit dat op grond van het EVRM er een effectief rechtsmiddel moet kunnen worden aangewend ter bescherming van het huisrecht (van de krakers). De toetsing door de rechter-commissaris vindt plaats op initiatief van de officier van justitie en niet op grond van een vordering die is ingesteld door degene die bescherming in zijn grondrecht verlangt. Achten de initiatiefnemers dat in overeenstemming met de eisen die uit het EVRM voortvloeien?

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat de mogelijke tussenkomst van een onafhankelijke rechter noodzakelijk is voor een uitzetting, om geen schending van art. 13 EVRM op te leveren²². Het initiatief van een rechterlijke toetsing hoeft niet noodzakelijkerwijs bij de krakers te liggen om sprake te laten zijn van een effectief rechtsmiddel in de zin van art. 13 EVRM. Dit is in het wetsvoorstel ondervangen met de beginselplicht tot horen. Overigens merken de initiatiefnemers op dat ook bij vergaande inbreuken op grondrechten zoals bij een in verzekeringstelling, het initiatief voor een rechterlijke toetsing niet bij degene ligt op wiens grondrechten inbreuk wordt gemaakt.

Is het volgens de initiatiefnemers vereist dat de rechter-commissaris een volle proportionaliteitstoetsing verricht? Zo nee, waarop baseren zij hun oordeel? Zo ja, hoe verdraagt zich daarmee dat (a) er voor de officier van justitie of voor de rechter geen wettelijke verplichting is om een schriftelijke uiteenzetting van (de raadsman van) de krakers over hun belangen te vragen, (b) onder omstandigheden zonder het horen van de krakers de zaak mag worden afgedaan en (c) de rechter maar 72 uur krijgt om tot een uitspraak te komen?

De initiatiefnemers zijn ervan overtuigd dat de voorgestelde procedure voldoende waarborgen bevat om te voldoen aan de eisen die gesteld zijn aan het recht op een effectief rechtsmiddel, zoals bedoeld in art. 13 EVRM. Ten aanzien van de marginale toetsing, wijzen zij erop dat in de huidige praktijk toetsing plaatsvindt door de voorzieningenrechter in kort geding. Ook in de huidige praktijk wordt dus ontruimd zonder dat een veel uitgebreidere bodemprocedure heeft plaatsgevonden. Dit wetsvoorstel voorziet weliswaar in een kortere procedure, maar bevat ook waarborgen om te voldoen aan de eisen die het EVRM stelt. De initiatiefnemers wijzen er hierbij ook op dat de Raad van State in haar advies stelt dat de termijn van 72 uur op zichzelf niet onredelijk is. De Raad van State wijst er hierbij op dat breed bekend is dat kraken een strafbaar feit is en van de krakers mag worden verwacht dat zij hun belang naar voren kunnen brengen. In beginsel worden de krakers binnen de termijn van 72 uur gehoord door de rechter-commissaris. In uitzonderlijke gevallen, kan de rechter-commissaris echter een langere termijn hanteren. Dit zorgt ervoor dat de rechter-commissaris in voldoende mate de ontruiming kan beoordelen. Net als in de huidige praktijk, kunnen er spoedontruiming plaatsvinden waarbij krakers vooraf niet worden gehoord. Zoals omschreven in het voorgestelde art. 551a lid 4 Sv, is dit het geval als de kraker (a) tevens wordt

²² HR 28 oktober 2011, ECLI: NL: HR: 2011: BQ9880.

verdacht van het misdrijf als omschreven in art. 138 Sr, (b) tevens wordt verdacht van een strafbaar feit waardoor de recht hebbende, bedoeld in art. 138 en 138a Sr, wordt getroffen, (c) een ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid veroorzaakt in de omgeving van de woning of het gebouw, bedoeld in art. 138 en 138a Sr, of (d) een gevaarlijke situatie veroorzaakt door het wederrechtelijk vertoeven, bedoeld in art. 138 en 138a Sr. Vanwege de procedurele waarborg dat krakers in beginsel worden gehoord en in de wet zelf afwijkingsgronden hiervoor zijn opgenomen, menen initiatiefnemers dat de toets van de rechter-commissaris voldoende waarborgen bevat.

Indien volgens het voorstel de officier van justitie een machtiging vraagt aan de rechter-commissaris, gaat er enige tijd voorbij voordat de rechter zal hebben beslist. In die periode kan door de krakers een kortgedingprocedure worden gestart. Is de kortgedingrechter dan gehouden op de vordering uitspraak te doen? En als na een door de rechter-commissaris verleende machtiging een kort geding door de krakers wordt aangespannen, is de kortgedingrechter dan gehouden op de vordering uitspraak te doen? Indien deze vragen negatief worden beantwoord, op grond van welke wetsbepalingen en/of rechtspraak komen de initiatiefnemers dan tot hun oordeel? Als deze vragen bevestigend moeten worden beantwoord, wat is dan in zulke zaken de tijdswinst die de initiatiefnemers beogen?

De initiatiefnemers maken in hun antwoord onderscheid tussen de situatie dat de rechter-commissaris nog niet heeft beslist op de vordering van de officier van justitie en het moment na machtiging. In de hypothetische situatie dat de rechter-commissaris nog geen besluit heeft genomen op de machtiging tot ontruiming, maar de krakers wel een kort geding aanspannen, is de vraag of er sprake is van een spoedeisend belang die een onmiddellijke voorziening bij voorraad vereist. Aangezien dit wetsvoorstel beoogt dat de rechter-commissaris binnen drie dagen uitspraak doet en ook bij afwijking van deze termijn een uitspraak binnen een zeer korte termijn te verwachten valt, lijkt het de initiatiefnemers niet waarschijnlijk dat een kort geding van de krakers op dat moment ontvankelijk wordt verklaard. Tegen de beslissing van de rechter-commissaris kan geen kort geding worden ingesteld. Op grond van het voorgestelde art. 551a lid 6 Sv is beroep hiertegen mogelijk bij de rechtbank.

In de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer op 9 maart 2021 is door de vertegenwoordiger van het OM aangegeven dat de beoogde effectiviteit en tijdswinst in de praktijk niet aan de orde zal zijn.²³ Kunnen de initiatiefnemers dit gemotiveerd weerspreken, en op welke feitelijke gegevens baseren zij zich daarbij?

Op dit moment is het streven op landelijk niveau ook al om binnen 2-3 weken een vonnis in kraakzaken te hebben. Uit cijfers van de Raad voor de Rechtspraak, die ook op pagina 12 in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel zijn opgenomen, blijken uitspraken in de praktijk vaak op een later moment plaats te vinden.

De doorlooptijd ligt gemiddeld tussen de drie en acht weken. Het maakt daarbij nogal uit wat de einduitspraak is. Het kortst duurt een intrekking. Dan is de doorlooptijd gemiddeld 21 dagen. Een einduitspraak bij verstek duurt 22 dagen. Een einduitspraak op tegenspraak duurt 40 dagen. Een doorhaling na mondelinge behandeling 51 dagen. Daar worden de meerjarencijfers vertekend door 2018, maar ook in 2019 zijn er 54 dagen genoteerd. De initiatiefnemers vinden dit veel te lang om een misdrijf te laten voortduren. Eigenaren hebben drie tot acht weken geen toegang tot hun eigen pand of woning, zien krakers in deze periode schade aanrichten, terwijl de vaste kosten doorlopen en de aangerichte schade niet wordt gedekt door de verzekeraar en meestal ook niet te verhalen blijkt. Het terugbrengen van deze procedure tot 72 uur, geeft in alle gevallen een forse tijdswinst. Die tijdswinst is zo belangrijk, omdat daarmee het criminele woonmodel wordt doorbroken en kraken actief wordt tegengegaan. De initiatiefnemers zijn daarom van mening dat het wetsvoorstel onverminderd meerwaarde heeft en ervoor zorgt dat het kraakverbod als maatschappelijke norm in ere wordt hersteld.

Koerhuis
Van Toorenborg

²³Kamerstukken I 2020/21, 35 296, .. Verslag van deskundigenbijeenkomst volgt.