

Vergaderjaar 2020–2021

35 296

Voorstel van wet van de leden Koerhuis en Van Toorenborg 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)

D

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2021

Op 15 maart 2021 is het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid met betrekking tot bovengenoemd initiatiefwetsvoorstel vastgesteld (EK 35 296, C). In het verslag stelden de leden van de vaste commissie ook vragen aan de regering. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt.

De leden van de fractie van het **CDA** verwijzen naar het in de Tweede Kamer naar voren gebrachte standpunt van het kabinet dat de machtigingsprocedure bij de rechter-commissaris voldoet aan de eisen van artikel 13 EVRM. Graag voldoet het kabinet in het navolgende aan het verzoek van deze leden om dit standpunt nader te onderbouwen aan de hand van juridische literatuur en rechtspraak. Uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) blijkt dat de betrokkene wiens huisrecht dreigt te worden geschonden zich met een verdedigbare klacht («arguable claim») moet kunnen richten tot een onafhankelijke instantie (vgl. EHRM 5 februari 2002, no. 51564/99 (*Conka tegen België*), punt 76). Een ontruiming vormt een zeer ernstige aantasting van het huisrecht. Eenieder die het risico loopt op een dergelijke zeer vergaande inmenging in de uitoefening van zijn huisrecht moet in beginsel de mogelijkheid hebben de proportionaliteit van de maatregel te laten toetsen door een onafhankelijke rechter met het oog op beantwoording van de vraag of deze inbreuk in concreto voldoet aan de eisen van artikel 8 EVRM (EHRM 13 mei 2008, no. 19009/04 (*McCann tegen Verenigd Koninkrijk*), rov. 50 en EHRM 15 januari 2009, no. 28261/06 (*Čosić tegen Kroatië*), rov. 22). Uit oogpunt van effectieve bescherming van het huisrecht dient de mogelijkheid van een voorafgaande rechterlijke toetsing te bestaan; het openbaar ministerie moet wel de uitkomst daarvan afwachten voordat het tot ontruiming kan overgaan, maar niet de uitkomst van een eventueel daartegen door de krakers ingesteld hoger

beroep (HR 28 oktober 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ9880, NJ 2013/153, rov. 3.5.7 en 3.5.8). In het initiatiefwetsvoorstel wordt de bevoegdheid van de officier van justitie tot ontruiming zonder meer – ongeacht de aanwezigheid van een verdedigbare klacht of initiatief van krakers om de rechter te betrekken – afhankelijk gemaakt van een daartoe verleende machtiging door de rechter-commissaris. In zoverre voorziet het wetsvoorstel dus in ruimere bescherming van het huisrecht, zowel ten opzichte van de huidige regeling als waartoe artikel 13 EVRM verplicht. Daarbij blijft sprake van een proportionaliteitstoets door een onafhankelijke rechter. De beginselplicht tot (desgewenst onder rechtsbijstand) horen, stelt krakers in de gelegenheid om hun belang ten overstaan van de rechter-commissaris naar voren te brengen en waarborgt dat de rechter-commissaris een op het concrete geval toegesneden proportionaliteitstoets kan aanleggen. De in artikel 551a, vierde lid, genoemde uitzonderingen op die beginselplicht sluiten aan bij de omstandigheden waaronder in de vigerende regeling het kort geding evenmin wordt afgewacht. Verder is, net als in de huidige regeling, voorzien in de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen tegen de beslissing van de rechter. Dat dit rechtsmiddel geen schorsende werking heeft, levert op zichzelf geen strijd op met artikel 13 EVRM, zo blijkt ook uit de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Hoge Raad. Op grond van het voorgaande is de regering van oordeel dat de voorgestelde toetsing door de rechter-commissaris verenigbaar is met de eisen van artikel 13 EVRM (zo ook Th.S.M. Fraai en V.T. Acar, «Het kraakverbod: een uitgehold verbod?», Tijdschrift voor Huurrecht Bedrijfsruimte, 2019/5).

De leden van de fractie van het **CDA** geven voorts aan dat de Amsterdamse kraakproblematiek bij de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer belangrijke aandacht heeft gekregen. Omdat het wetsvoorstel in belangrijke mate strekt tot het oplossen van deze problematiek, kan het voorstel naar hun oordeel niet los worden gezien van de vraag hoe die problematiek is ontstaan, los van de criminele gedragingen van de daders. In antwoord op de vraag van deze leden hoe het kabinet aankijkt tegen het gevoerde beleid en optreden van de bevoegd gezagen ter plaatse destijds merkt het kabinet op dat zolang wettelijke en beleidsmatige kaders gerespecteerd worden, het kabinet hier geen inhoudelijk oordeel over velt.

Inmiddels is, zo stellen de leden van de **CDA**-fractie, de handhaving van het kraakverbod in Amsterdam aangescherpt en zijn werkafspraken met de rechtbank gemaakt. Die ontwikkeling beschouwt het kabinet als positief omdat ook daarin, net zoals bij het initiatiefwetsvoorstel, de wens tot versnelling tot uiting komt. Voor het kabinet heeft die ontwikkeling niet geleid tot een wijziging in de appreciatie van het wetsvoorstel. Dat voorstel is op de eigen merites beoordeeld.

De leden van de **Groen Links**-fractie en de leden van de **PvdA**-fractie verwijzen naar het evaluatierapport inzake de Wet kraken en leegstand van 2015, waaruit volgens hen blijkt dat de Wet kraken en leegstand het kraakprobleem in hoge mate heeft verholpen. Gevraagd wordt in welke mate kraken thans nog voorkomt. Uit de laatste cijfers waarover het kabinet beschikt, blijkt dat in 2018 185 keer aangifte van kraken is gedaan en in 2019 163 keer.

De leden van de **Groen Links**-fractie en de leden van de **PvdA**-fractie verzoeken de regering tevens aan te geven 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. In het hierboven gegeven antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie is uiteengezet waarom de voorgestelde procedure naar het

oordeel van de regering voldoet aan de eisen van artikel 13 EVRM. Naar dat antwoord wordt hier verwezen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie en van de fractie van de **PvdA** vragen het kabinet om een reactie 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. Het initiatief van de indieners beoogt te komen tot een snellere besluitvorming dan de huidige procedure. De vraag die daarbij moet worden gesteld is of de voorgeschreven termijn van 72 uur waarbinnen de rechter-commissaris dient te beslissen in de praktijk telkens kan volstaan. Juist vanwege het belang dat bij een effectief rechtsmiddel wordt gehecht aan het horen van betrokkenen zijn er door de Raad van State en de adviesorganen zorgen geuit over dit punt. Die zorgen deelt het kabinet. Of het initiatief daadwerkelijk tijdswinst zal opleveren, zal uiteindelijk in de praktijk moeten blijken. Het kabinet heeft daarom bepleit om de voorgestelde regeling reeds na drie jaar op haar werking in de praktijk te evalueren. Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast door de initiatiefnemers.

Dat er op dit moment geen harde uitspraken kunnen worden gedaan of met het voorstel tijdswinst kan worden behaald, wil naar de mening van het kabinet zeggen dat de deugdelijkheid van de onderbouwing van het wetsvoorstel zal moeten blijken in de praktijk.

De leden van de fractie van **GroenLinks** en de **PvdA**-fractie brengen voorts in herinnering dat het wetsvoorstel naast de genoemde tijdswinst de wooncarrousel beoogt tegen te gaan. De deskundige van de Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven 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. In antwoord op de vraag van deze leden wat dit betekent voor de onderbouwing van de noodzaak van het wetsvoorstel merkt het kabinet op dat er kennelijk op dit moment geen behoefte aan bevoegdheidsuitoefening bestaat aangezien het fenomeen zich niet meer voordoet. Mocht daarvan in de toekomst wel weer sprake zijn dan biedt, net als de huidige regeling, ook het initiatiefwetsvoorstel de mogelijkheid van een spoedontruiming, zij het dat het initiatief daarbij nog voorziet in rechterlijke toetsing.

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. Gevraagd naar een reactie op dit standpunt van de vertegenwoordiger van de Raad voor de rechtspraak kan het kabinet dit standpunt in zoverre bevestigen dat de rechter-commissaris in staat moet zijn om de proportionaliteit van de ontruiming in het concrete geval op adequate wijze te toetsen. Daarbij geldt dat deze procedure met voldoende waarborgen dient te zijn omkleed.

Over deze procedure stellen de leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** het kabinet nog enkele nadere vragen. Anders dan deze leden menen, voorziet de voorgestelde regeling niet in het vereiste van betekening. Dit betekent dat de algemene regeling van het uitreiken van stukken van toepassing is, zodat de krakers – zo mogelijk (artikel 551a, derde lid, tweede volzin) – door middel van een schriftelijke oproeping in de gelegenheid worden gesteld om te worden gehoord. Waar het gaat om inzage in het dossier, zo beantwoordt het kabinet de hierop betrekking hebbende vraag, ligt het in de rede dat de kraker bij het kabinet-RC kennis

kan nemen van het dossier zoals dat ter besluitvorming door de rechter-commissaris is voorbereid. De regeling bevat geen specifieke voorziening op het gebied van de rechtsbijstand. Het kabinet heeft hierop in de Tweede Kamer reeds geattendeerd en aangegeven (ook) op dit punt te hechten aan een goede infrastructuur. Die infrastructuur houdt niet in – dit in antwoord op de vraag hierover – dat de procedure bij de rechter-commissaris openbaar zal zijn. Die openbaarheid volgt noch uit de voorgestelde regeling noch uit de wettelijke systematiek. Wat betreft de vraag van deze leden over de rechtsmiddelen zij verduidelijkt dat artikel 445 Sv regelt dat tegen beschikkingen hoger beroep en beroep in cassatie openstaat voor zover het wetboek dat bepaalt. Uit het slot van het voorgestelde artikel 551a Sv blijkt dat de initiatiefnemers hoger beroep (zonder schorsende werking) tegen de beschikking van de rechter-commissaris mogelijk hebben gemaakt. Dat geldt niet voor beroep in cassatie. En zoals hierboven in antwoord op vragen van deze leden reeds is aangegeven, voorziet het voorstel niet het vereiste van betekening van gerechtelijke mededelingen; bepaald is dat de beroepstermijn gaat lopen vanaf de dagtekening van de beslissing van de rechter-commissaris.

Deze leden leggen het kabinet voorts de vraag voor of het met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet meer mogelijk zal zijn dat de officier van justitie een spoedontruiming gelast. Voor zover het gaat om de huidige mogelijkheid tot spoedontruiming kan het kabinet die vraag bevestigend beantwoorden. De initiatiefnemers stellen daarvoor de regeling van artikel 551a, vierde lid, Sv in de plaats. Uit dien hoofde kan de rechter-commissaris bij dringende noodzaak over ontruiming beslissen zonder de betrokkenen te hebben gehoord, hetgeen ook derhalve ook als een spoedvoorziening kan worden beschouwd.

De aan het woord zijnde leden vragen het kabinet ook in te gaan op de position paper van de VNG en in het bijzonder op het daarin verwoorde standpunt dat het initiatiefwetsvoorstel leidt tot minder doelmatigheid, meer werklast voor politie en de rechterlijke macht en tot minder maatwerk bij de handhaving van het kraakverbod. Vooralsnog is onduidelijk of met toepassing van de nieuwe regeling in de praktijk daadwerkelijk tijdswinst te behalen valt. Ook de effecten van de verschuiving van de werklast zijn niet duidelijk. Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven – en het oordeel daarover laat het kabinet aan Uw Kamer – is het dan ook zaak dat een evaluatie van de werking van de regeling spoedig in gang wordt gezet.

Tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer op 9 maart jl. heeft de vertegenwoordiger van het OM gewezen op een verzwaring van de werklast van het OM en de rechtspraak met respectievelijk 231% en 1374% voor dit type zaken. De leden van de fractie van **GroenLinks** en de **PvdA**-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel afgezet tegen de door het OM verwachte verzwaring van de werklast van het OM en de rechtspraak en de inzet van volgens deze leden schaarse middelen als opsporings- en zittingscapaciteit. Eenzelfde vraag stellen deze leden over de position paper van het OM. Het is geenszins de bedoeling van het kabinet om de ingenomen stellingnames te negeren of te bagatelliseren, maar een duidelijk verbeeld van de consequenties van het voorstel kan op dit moment naar het oordeel van het kabinet nog niet worden vastgesteld.

Gevraagd naar een reactie op de meer algemene oproepen en kritiek van de vertegenwoordigers van de ketenpartners en organen die betrokken zullen zijn bij de uitvoering en handhaving van het onderhavige initiatiefvoorstel, merkt het kabinet op begrip te hebben voor de bij de ketenpartners gebleken beduchtheid voor de mogelijke nadelige effecten van

het voorstel. Ook het kabinet is – als gezegd – van mening dat daarvoor aandacht moet bestaan. Dat deze ketenpartners en organisaties zich op kritische wijze uitlaten over het wetsvoorstel, beoordeelt het kabinet zeker niet negatief. Het laat zien dat de ketenpartners en organisaties scherp zijn op het meest doeltreffende en kostenefficiënte instrumentarium voor de uitvoering van de hun toebedeelde taken. De beantwoording van de vraag van deze leden of de inhoudelijke kritiek van de ketenpartners en organisaties aanleiding zou moeten geven om het wetsvoorstel en de nut en noodzaak daarvan te heroverwegen, laat het kabinet over aan de prudentie van de indieners. Het kabinet ziet bij de verdere oordeelsvorming dienaangaande voor zichzelf geen rol.

Met voorgaande reactie beantwoordt het kabinet ook de vraag van de leden van de **D66**-fractie waarom het kabinet – in de ogen van deze leden – de adviezen van het OM, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak en de NOvA terzijde schuift en het wetsvoorstel niet ontraadt. Daarbij tekent het kabinet nadrukkelijk aan dat de uitvoeringsaspecten en rechtsstatelijke argumenten bij de eigen standpuntbepaling – oordeel Kamer – terdege gewicht in de schaal hebben gelegd en dat zulks heeft geleid tot de aanbeveling om de evaluatie van het wetsvoorstel te vervroegen.

In die aanbeveling tot een vervroegde evaluatie – mocht het voorstel tot wet worden verheven – ligt ook de reactie van het kabinet besloten op de punten van kritiek van de deskundigen die de Eerste Kamer op 9 maart 2021 over dit initiatiefwetsvoorstel hebben geïnformeerd, zo luidt het antwoord van het kabinet op de vraag hiernaar van de **D66**-fractie.

De vraag van de leden van de **ChristenUnie**-fractie om een nadere onderbouwing van de werklast en de gevolgen voor andere rechtszaken acht het kabinet – voor nu en vooruitlopend op een evaluatie – lastig te beantwoorden. De rechterlijke toetsing door de voorzieningenrechter wordt verplaatst naar een rechterlijke toetsing door de rechter-commissaris. De rechter-commissaris is in het strafproces gewend om op korte termijn te beslissen over een vordering van de officier van justitie. Bij het OM zal sprake zijn van een toename van de werklast doordat in alle gevallen een vordering tot het verlenen van een machtiging moet worden opgesteld en moet worden voorzien van een onderbouwing zodat de rechter-commissaris in de gelegenheid zal zijn de proportionaliteit van de bevoegdheidsuitoefening te toetsen. Bij de rechtspraak zal sprake zijn van een toename van werklast voor de rechter-commissaris; krakers zullen de mogelijkheid moeten krijgen om door hem te worden gehoord en de rechter-commissaris dient te beslissen op basis van de vordering van het OM, een nieuwe taak. Tegenover dit alles staat dat de werklast ten gevolge van de kortgedingprocedure, die is aangespannen na een aankondiging tot ontruiming van het OM, komt te vervallen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen het kabinet voorts of de politie ook de capaciteit heeft voor een eventuele versnelling en welke gevolgen dit wetsvoorstel voor de politie zal hebben. Te dien aanzien merkt het kabinet op dat de impact van de nieuwe regeling op de politieorganisatie, gelet op het geringe aantal incidenten, naar verwachting zeer beperkt zal zijn. Hierbij dient ook bedacht te worden dat er ook nu al politie-inzet plaatsvindt met het oog op de toepassing van de bestaande ontruimingsbevoegdheid. Dat de uitoefening van deze bevoegdheid door het voorstel wordt «aangekleed» met een machtigingsconstructie bij de rechter-commissaris, zal voor de politiecapaciteit geen verschil maken.

De leden van de **SGP**-fractie geven aan dat naar het oordeel van deze leden het kraken zelf in toenemende mate een structureel karakter heeft gekregen. In dat kader vragen zij hoe het wetsvoorstel het fenomeen van een «kraakcarousel» concreet bestrijdt, om het structurele karakter van kraken tot een halt te roepen. Het antwoord op deze vraag luidt dat een kraakcarousel effectief kan worden doorbroken door een snelle ontruimingsactie. In dit verband verwijst het kabinet deze leden voorts naar het hiervoor gegeven antwoord op vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA over het fenomeen van een «kraakcarousel».

Voor het antwoord op de vraag van deze leden hoe de tijdwinst die dit wetsvoorstel beoogt, ook voor daadwerkelijke tijdwinst in de praktijk zorgt, verwijst het kabinet naar zijn hiervoor weergegeven reactie op een vergelijkbare vraag van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA. Zoals uit die reactie blijkt, stelt het kabinet zich op het standpunt dat pas een betrouwbaar beeld kan worden gegeven over de effectiviteit van het voorstel nadat enige tijd ervaring is opgedaan en de resultaten daarvan zijn geëvalueerd. Alsdan zullen ook gegevens beschikbaar kunnen komen over de betekenis van het wetsvoorstel waar het gaat om (verschuivingen in) de capaciteit. Dat op dit punt grote problemen zouden kunnen ontstaan, zo kan de vervolgvraag van deze leden luiden of er voldoende capaciteit is bij het OM en de rechtspraak, lijkt niet erg waarschijnlijk nu het hier om enkele tientallen zaken per jaar zal gaan.

De leden van de **SGP**-fractie constateren terecht dat het wetsvoorstel een verschuiving van de civiele rechter naar de strafrechter beoogt. Hun vraag aan het kabinet of de rechter-commissaris voldoende onderlegd is om binnen het korte tijdsbestek van drie dagen tot een juiste afweging tussen de verschillende in het geding zijnde belangen te komen, kan bevestigend worden beantwoord. Het gaat hier om proportionaliteitstoetsing, te weten of het gerechtvaardigd is om inbreuk te maken op iemands huisrecht in het licht van het zwaarderwegende belang van de opsporing van strafbare feiten en de daarmee verband houdende bescherming van het eigendomsrecht. Overigens blijkt uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat de termijn van 72 uur geen fatale termijn is en dat daar onder omstandigheden zonder gevolgen van kan worden afgeweken door de rechter-commissaris.

Eveneens wordt door het kabinet een positief antwoord gegeven op de vraag van deze leden of deze wijze van toetsing door 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 gelet op het doel dat wordt beoogd. Hierbij geldt uiteraard dat het aan de rechter-commissaris is om te bepalen of de aan hem overgelegde gegevens voldoende zijn om tot een redelijke afweging te komen. Is hij van oordeel dat dit niet het geval is, dan wijst hij de vordering van de officier van justitie af of draagt hij partijen op om alsnog nadere informatie te verstrekken.

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. In antwoord op de vraag van deze leden waarom het strafrecht zich voor deze problematiek moet lenen, verduidelijkt het kabinet graag dat het initiatiefvoorstel een aanpassing betreft van een reeds bestaande strafvorderlijke ontruimingsbevoegdheid. Beide bevoegdheden vinden hun legitimatie in het feit dat kraken – het wederrechtelijk binnendringen of het vertoeven in andermans

woning – een strafbaar feit is waartegen de samenleving, met inbegrip van de eigenaar van de woning, moet worden beschermd. Dit vormt de achtergrond voor het feit dat een ontruimingsbevoegdheid zich leent voor regeling in het strafrecht.

Deze leden constateren terecht 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. Zij vragen in dat licht wat het noodzakelijke karakter van dit wetsvoorstel is om van het strafrecht als ultimum remedium nu het uitgangspunt te maken. Het kabinet beschouwt het wetsvoorstel niet als een uiting om bij de aanpak van kraken een strafrechtelijk traject tot het uitgangspunt te maken. Beide wegen hebben hun eigen ratio; daarbij geldt voor het strafrecht dat sprake moet zijn een verdenking van een misdrijf die tot toepassing van de ontruimingsbevoegdheid kan legitimeren, te weten een misdrijf als omschreven in de artikelen 138, 138a en 139 van het Wetboek van Strafrecht. Of in een concreet geval tot een strafrechtelijke ontruiming wordt overgegaan, bepaalt het OM. In het civiele traject houdt de eigenaar van een woning zelf de regie.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus