

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving

Prins Clauslaan 16

2595 AJ Den Haag

T +31 88 699 11 00

www.om.nl

Datum 10 maart 2020
Onderdeel WBOM
Ons kenmerk WBOM/18237
Uw kenmerk 2830245
Onderwerp Advies initiatiefwetsvoorstel handhaving kraakverbod

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte mevrouw

Bij brief van 14 februari 2020 heeft u namens de minister van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over het voorstel van wet van de Tweede Kamerleden 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 een lokaal met als doel het verwijderen van personen alsmede voorwerpen die daar worden aangetroffen (Wet handhaving kraakverbod).¹

In de toelichting op de adviesaanvraag vraagt u het College, naar aanleiding van vragen van de Afdeling advisering van de Raad van State, specifiek in te gaan op de effectiviteit van de door de initiatiefnemers voorgestelde procedure in vergelijking met de huidige praktijk. Daarbij vraagt u cijfermatig aan te geven of en in hoeverre met het voorstel een substantiële tijdswinst kan worden behaald ten opzichte van de huidige praktijk met betrekking tot het ontruimen van kraakpanden.

Het College is gaarne bereid over dit wetsvoorstel te adviseren. Daarbij tekent het College aan dat de handhaving van het kraakverbod vooral lokaal vorm wordt gegeven, waarbij wordt ingespeeld op de plaatselijke behoefte. In de memorie van toelichting wordt in veel gevallen gerefereerd aan de Amsterdamse praktijk. Gelet op het feit dat het overgrote deel van het kraken in Amsterdam plaatsvindt, hetgeen blijkt uit een bij dit advies gevoegde tabel over het aantal aangekondigde

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35296

kort gedingen met betrekking tot kraakpanden, zal het College zijn advisering voornamelijk baseren op de Amsterdamse praktijk.

De initiatiefnemers zijn blijkens de toelichting op het wetsvoorstel van mening dat thans een te lange periode bestaat tussen de aankondiging van een ontruiming en de daadwerkelijke ontruiming van plaatsen waar huis- of lokaalvredebreuk heeft plaatsgevonden of die zijn gekraakt. De initiatiefnemers menen, kort samengevat, dat dit wordt veroorzaakt doordat krakers in de gelegenheid worden gesteld een kort geding aan te spannen.

Het voorstel van de initiatiefnemers wil daarin verandering brengen door invoering van een procedure waarbij de rechter-commissaris binnen 72 uur dient te beslissen over het verlenen van een machtiging aan de officier van justitie om een ontruimingsbevel te geven. De rechter-commissaris dient binnen drie dagen te beslissen op vordering van de officier van justitie. Hij stelt zo mogelijk binnen die periode van drie dagen de personen die wederechtelijk vertoeven in de woning (de krakers) in de gelegenheid om te worden gehoord. Na hen te hebben gehoord, neemt de rechter-commissaris een beslissing. Hij verleent een machtiging tot het geven van een ontruimingsbevel of hij wijst de vordering van de officier van justitie af. Het horen van personen kan in bijzondere omstandigheden, die een onmiddellijke ontruiming rechtvaardigen, achterwege blijven.

In de memorie van toelichting wordt op verschillende plaatsen gerefereerd aan de beleidsbrief van het College van procureurs-generaal, waarin is voorgeschreven dat een ontruiming door of namens het openbaar ministerie schriftelijk bij de bewoners van het pand wordt aangekondigd.² In de aankondiging wordt vermeld dat de ontruiming zal plaatsvinden binnen acht weken na de aankondiging, doch niet binnen de eerste zeven dagen na de aankondiging. Kennelijk veronderstellen de initiatiefnemers dat de genoemde maximumtermijn in de praktijk altijd moet worden benut. Deze veronderstelling is niet juist. In Amsterdam hebben de gemeente, het openbaar ministerie, de rechtbank en de advocatuur afspraken gemaakt over de gerechtelijke procedure. De rechtbank streeft ernaar, als het kort geding doorgang vindt, de zaak binnen twee tot drie weken op zitting te behandelen en om snel uitspraak te doen, eventueel met een motivering op een later moment. Door deze inspanningen is tegenwoordig de periode tussen de aankondiging van de ontruiming en de daadwerkelijke ontruiming in de meeste gevallen ongeveer drie tot vier weken. In sommige gevallen gaat het sneller, de maximumtermijn van acht weken komt vrijwel niet voor.

Voorgesteld wordt dat in geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in de artikelen 138, 138a en 139 Sr de officier van justitie kan bevelen dat een

² *Stcr* 2010, 19500

opsporingsambtenaar alle personen die wederrechtelijk op deze plaats verblijven verwijderd of doet verwijderen. De officier van justitie kan dit bevel geven nadat de rechter-commissaris daartoe schriftelijk een machtiging heeft afgegeven. Daarmee wordt de rechterlijke toets die nu bij de voorzieningenrechter achteraf wordt uitgevoerd, vervangen door een toets vooraf door de rechter-commissaris. De nu voorgestelde procedure heeft voor de praktijk aanzienlijke negatieve consequenties. Om duidelijk te maken welke consequenties het voorstel heeft op de effectiviteit van de ontruimingsprocedure zal het College eerst op hoofdlijnen de huidige procedure schetsen, vervolgens de voorziene nieuwe procedure beschrijven en daarop volgend wijzen op een aantal gevolgen van het voorstel.

Huidige procedure:

1. De eigenaar meldt dat zijn pand is gekraakt (hierna: de aangifte)
2. De eigenaar toont aan dat hij het pand gebruikt of op korte termijn wil gebruiken;
3. De officier van justitie beoordeelt de aangifte;
4. Indien de aangifte daartoe aanleiding geeft stuurt de officier van justitie een aankondiging tot ontruimen naar de krakers;
5. De krakers hebben zeven dagen de tijd om een kort geding aan te spannen;
6. De rechtbank plant een kort geding zitting;
7. De krakers trekken het kort geding een dag voor de zitting in en verlaten het pand, of;
8. Het pand wordt na een kort geding onmiddellijk ontruimd (vorderingen van krakers worden zelden toegewezen).

Bij deze procedure (1 tot en met 7) hoort de volgende notie. In het verleden is er veel onvrede ontstaan over het feit dat in verreweg de meeste gevallen het kort geding op het laatste moment werd ingetrokken en dat dit steeds een gat in de overvolle agenda van de rechtbank veroorzaakte. De rechtbank, de landsadvocaat, het openbaar ministerie en de advocaten hebben daarom een afspraak gemaakt: de advocaat van de krakers ontvangt zo snel mogelijk de stukken om de zaak te beoordelen. De advocaat moet beoordelen of de krakers recht hebben om het pand te bewonen. Omdat dat in de meeste gevallen niet het geval is, informeert de advocaat zo snel mogelijk de rechtbank dat het kort geding wordt ingetrokken. Hierdoor komt de geplande zittingsruimte op een zodanig tijdstip weer vrij dat die ruimte alsnog kan worden benut. De tegenprestatie is dat er niet wordt ontruimd tot de zittingsdatum. De krakers weten dat en vertrekken voordat de politie komt.

Toekomstige procedure:

1. De eigenaar meldt dat zijn pand is gekraakt;
2. De eigenaar toont aan dat hij pand gebruikt of op korte termijn wil gebruiken;
3. De officier van justitie beoordeelt de aangifte;
4. Indien de aangifte daartoe aanleiding geeft moet de officier van justitie een dossier samenstellen ten behoeve van de vordering tot machtiging ontruiming;
5. De officier van justitie stuurt het dossier en de vordering tot machtiging naar de rechter-commissaris;
6. De rechter-commissaris moet de krakers gaan horen;
7. De rechter-commissaris moet binnen 72 uur beslissen op de vordering van de officier van justitie;
8. Indien de machtiging wordt afgegeven volgt ontruiming;
9. De krakers gaan mogelijk in hoger beroep;
10. Indien de vordering niet wordt toegewezen gaat de officier van justitie mogelijk in hoger beroep.

Eerste verschil: de officier van justitie moet in de nieuwe situatie in eerste instantie een veel omvangrijker dossier gaan samenstellen dan in de huidige situatie. Nu beoordeelt de officier van justitie op grond van de aanwezige gegevens of er een aankondiging van een ontruiming wordt verstuurd. Pas als een kort geding zich aandient wordt dat dossier aangevuld ten behoeve van de beoordeling door de rechter. In de nieuwe situatie is het zo dat de officier van justitie in alle gevallen een dossier moet samenstellen op grond waarvan de rechter kan toetsen of de ontruiming terecht is. Dat vraagt extra capaciteit van de politie en het openbaar ministerie en het kost tijd. Te voorzien is dat een vordering tot machtiging veel later zal kunnen worden verstuurd dan een aankondiging tot ontruiming.

Tweede verschil: het moment van rechterlijke toetsing verschuift van het kort geding achteraf naar de rechter-commissaris vooraf. Dat betekent dat in alle gevallen de rechter zich over de zaak moet buigen. Is het in de huidige situatie zo dat ongeveer driekwart van alle ingestelde kort gedingen wordt ingetrokken en de rechter er dus niet aan te pas komt, in de nieuwe situatie zal iedere zaak door de rechter moeten worden beoordeeld. Een rechter-commissaris zal zijn beslissing niet minder zorgvuldig nemen dan een rechter in kort geding. Ook de rechter-commissaris zal willen beschikken over een behoorlijk dossier en hij zal de betrokkenen willen horen. Hoe dat moet worden geregeld in de voorgeschreven 72 uur als er bijvoorbeeld een groep van ongeveer 25 mensen moet worden verwijderd uit een kraakpand vermeldt de memorie van toelichting niet. Hoe weet de rechter-commissaris wie hij moet horen? Gaat hij zelf naar het pand dat moet worden ontruimd of moeten de krakers naar de rechter-commissaris? En als de

krakers naar de rechter-commissaris moeten, hoe vindt hun oproeping dan plaats? Bij een kort geding bepalen de krakers zelf wie er van hen als eisers naar voren treden. Van hen wordt een initiatief verlangd. Bij het horen (zoals bedoeld in het voorgestelde derde lid) ligt het initiatief bij de rechter-commissaris. De verplichting om te horen heeft in beginsel 'de personen uit het eerste lid' tot object. Dit zijn 'alle personen die wederrechtelijk vertoeven'. Hoe moet worden vastgesteld hoe de groep van 'alle personen' eruitziet? Mag de rechter-commissaris ook een (representatieve) afvaardiging horen? Zo ja, waar is dat geregeld?

Met andere woorden, de nieuwe situatie zal voor de zittende magistratuur een forse uitbreiding van de werklast betekenen doordat nu *alle* zaken moeten worden behandeld in plaats van de huidige vijftieng procent. Bovendien is het niet realistisch om te veronderstellen dat de rechter-commissaris zijn beslissing binnen 72 uur kan nemen indien de personen moeten worden gehoord.

Spoedontruimingen

In sommige situaties is er aanleiding om tot een spoedontruiming over te gaan. Dat is het geval als er bijvoorbeeld brandgevaar is ontstaan of instortingsgevaar. Mogelijk is er sprake van (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde en veiligheid door de krakers. In die situatie verloopt de huidige procedure iets anders:

1. Er is aanleiding om tot een spoedontruiming over te gaan;
2. De officier van justitie constateert de bijzondere omstandigheden die een spoedontruiming rechtvaardigen;
3. De officier van justitie legt de casus voor aan de burgemeester;
4. De burgemeester beoordeelt welke aspecten van de openbare orde mogelijk een rol zullen spelen bij de spoedontruiming;
5. De burgemeester geeft toestemming voor de spoedontruiming;
6. De officier van justitie beveelt de spoedontruiming.

In de memorie van toelichting wordt geen aandacht besteed aan een spoedontruiming. In de huidige situatie kan dit heel snel worden geregeld. Op dit moment wordt er in het geval van een spoedontruiming niet altijd een aangifte opgenomen, er kan worden volstaan met mondelinge verklaringen en er wordt op basis daarvan beslist. In veel gevallen wordt er telefonisch overlegd en kan binnen een aantal uren de ontruiming al plaatsvinden.

Maar te voorzien is dat in de nieuwe situatie een spoedontruiming niet goed meer mogelijk is. In alle gevallen zal de rechter-commissaris eerst moeten worden gevraagd een machtiging tot ontruiming te verlenen. En dan gelden de regels van de toekomstige procedure zoals hierboven geschetst. Dat bij dringende noodzaak de officier de vordering ook mondeling kan geven en de rechter-commissaris het horen achterwege kan laten doet daaraan in onvoldoende mate af. Een rechter-

commissaris zal zonder voldoende onderbouwing de machtiging niet afgeven. Er zal dus een behoorlijk dossier moeten worden samengesteld. Bovendien zijn in spoedgevallen voor de machtiging zelf om begrijpelijke redenen het motiveringsvereiste en dus ook het schriftelijkheidsvereiste gehandhaafd³ (het gaat immers om een document waarvan het plezierig is dat het bij gelegenheid van de feitelijke ontruiming kan worden getoond). Dat kost tijd en vraagt meer capaciteit van politie en openbaar ministerie.

Vrijwillig vertrekken

Het komt ook regelmatig voor dat krakers, nadat zij de aankondiging tot ontruiming hebben ontvangen, geen kort geding aanspannen en onmiddellijk vertrekken. In deze gevallen vereist dit een minimale inzet van de politie en het openbaar ministerie, terwijl de zittende magistratuur in het geheel niet bij deze zaken wordt betrokken.

Nadat de voorgestelde regeling in werking is getreden zal dit niet meer mogelijk zijn. Immers, het bevel tot ontruiming, dat de aankondiging tot ontruiming zal vervangen, kan pas gegeven worden nadat de rechter-commissaris daartoe een machtiging heeft gegeven. Dat betekent dat politie en openbaar ministerie eerst een dossier moeten samenstellen en dat vervolgens de rechter-commissaris zich over de zaak moet buigen alvorens een bevel tot ontruiming kan worden gegeven.

Conclusie

Het College voorziet dat het wetsvoorstel voor de praktijk ernstige nadelige consequenties in termen van tijdsbeslag en capaciteit zal hebben en adviseert dringend om het wetsvoorstel niet verder in procedure te brengen.

Tegenwoordig wordt een ontruiming ongeveer binnen vier weken gerealiseerd. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal in normale gevallen de tijdswinst minimaal zijn omdat de officier van justitie eerst een dossier moet samenstellen alvorens hij de rechter-commissaris om een machtiging tot ontruiming kan verzoeken.

In andere procedures, zoals die van spoedontruimingen en de gevallen waarin de krakers na de aankondiging van ontruiming zelf vertrekken, heeft het wetsvoorstel een significant nadelig effect. Waar in deze gevallen op dit moment snel kan worden opgetreden, zal de uitvoering van het wetsvoorstel voor een beduidende vertraging zorgen.

Het wetsvoorstel heeft ook tot gevolg dat de werklast van politie en openbaar ministerie in ontruimingszaken fors toeneemt omdat nu in alle gevallen een

³ Anders dan bijvoorbeeld in artikel 126I lid 7 Sv en in artikel 126s lid 7 Sv.

dossier moet worden samengesteld. Bovendien komt daar de procedure bij de rechter-commissaris bovenop. Te voorzien is dat de rechter-commissaris in veel gevallen nog wel een aantal vragen heeft over het dossier die moeten worden beantwoord alvorens de machtiging tot ontruiming kan worden afgegeven. Bovendien lijkt de verwezenlijking van de verplichting om 'de personen uit het eerste lid' te horen een uiterst arbeidsintensieve aangelegenheid.

Voor de zittende magistratuur geldt dat de werklast naar verwachting exponentieel toeneemt. Waar nu in de praktijk in ongeveer vijftwintig procent van de gevallen waarin een kort geding wordt ingesteld uiteindelijk een rechter betrokken wordt bij de ontruimingszaak, het komt dan namelijk tot een daadwerkelijke behandeling, wordt dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel honderd procent.

In de gevallen waarin een spoedontruiming noodzakelijk is of in de gevallen waarin de krakers na de aankondiging van de ontruiming vrijwillig vertrekken is op dit moment geen rechter betrokken, maar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel is in alle gevallen de bemoeienis van de rechter-commissaris noodzakelijk.

Voor zover dat nog niet is gedaan adviseert het College dan ook dringend om tevens de Raad voor de rechtspraak te vragen te adviseren over dit wetsvoorstel, teneinde de (naar verwachting) substantiële werklastverhoging voor de zittende magistratuur goed in kaart te brengen.

Hoogachtend,



M. Otte
procureur-generaal

Den Bosch	Zwolle	Assen	Lelystad	Maastricht	Eindhoven	Almelo	Alkmaar
			1				
1							
	1						
2		1	1	1	1		
				1		1	1

