

Bezoekadres
Stadhuis, Amstel 1
1011 PN Amsterdam



Gemeente Amsterdam

Bestuursdienst

Directie Stedelijke Bestuursadvisering
Afdeling Fysiek Domein

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 020 552 9111
Fax 020 552 3426
www.amsterdam.nl

Retouradres: BDA, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan de initiatiefnemers van de Wet Kraken en
Leegstand
T.a.v. De heer J. ten Hoopen
Postbus 30805
2500 GV Den Haag

Datum 30 oktober 2008
Ons kenmerk
Behandeld door A.P. Drogendijk en G. Bergenhenegouwen
Doorkiesnummer 020 552 2337 / 020 552 7221
E-mail DDrogendijk@bda.amsterdam.nl / G.Bergenhenegouwen@wonen.amsterdam.nl
Kopie aan dhr. A. Slob en mevr. B. van der Burg
Onderwerp Reactie op de Wet Kraken en Leegstand

Geachte heer ten Hoopen,

De G4 hebben met interesse kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel Kraken en Leegstand. Het wetsvoorstel is van vergaande betekenis voor de vier grote steden. U heeft de G4 per brief (dd. 4 september 2008) dan ook verzocht om een reactie te geven en aanbevelingen kenbaar te maken. Met deze brief geven de G4 graag gehoor aan dit verzoek. Onze ideeën over het wetsvoorstel worden ondersteund door de VNG.

Het wetsvoorstel gaat in op een aantal herkenbare problemen

De G4 zijn blij dat met dit initiatiefwetsvoorstel een aantal zeer herkenbare problemen op de agenda is gezet. Excessief geweld en schade bij ontruiming, veroorzaakt door een klein deel van de krakers, is onacceptabel en leidt bij tijd en wijle tot veel onrust in steden. Daar hebben wij last van. Wij zijn ook voorstander om problematische leegstand aan te pakken. Uit een inventarisatie volgt dat problematische leegstand vooral voorkomt op de kantoren- en bedrijvenmarkt. Extra knelpunt hierbij is dat aanpak van leegstaande kantoren, zeker in het geval van transformatie naar wonen of andere functies, erg kostbaar is. Helaas moeten we vaststellen dat er weinig is gedaan met de in onze brief dd. 25 juni 2008 geformuleerde oplossingsrichtingen. Op de woningmarkt is problematische leegstand beperkt en hebben wij voldoende middelen om hier zelf tegen op te kunnen treden.

Bezwaren van de G4

Het initiatiefwetsvoorstel biedt volgens de G4 echter niet de oplossingen om de herkenbare problemen op te lossen. Dit zijn onze belangrijkste bezwaren:

1. Naar onze overtuiging is het wetsvoorstel om kraken te verbieden en krakers strafrechtelijk te vervolgen contraproductief; het zal leiden tot meer leegstand en vergroting van de problematiek.
2. Het juridische regime in het wetsvoorstel loopt niet in de pas met de werkelijke beleving van het probleem en de aanpak in de praktijk.

3. Het wetsvoorstel biedt geen alternatief voor kraken als 'stok achter deur' om pandeigenaren te bewegen zelf initiatief te nemen tegen leegstand.
4. De voorgestelde eenmalige boete van € 7.500 is weinig effectief, zeker als het bedrag wordt afgezet tegen de waarde van het gehele pand en tegelijk de fiscale aftrekbaarheid van leegstand blijft bestaan.
5. Het wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid voor de aanpak van leegstand te zeer bij de gemeente in plaats van bij de pandeigenaar.
6. De voorgestelde procedure van het melden van panden en voordragen van huurders leidt tot veel bureaucratie en kosten.

Voorstellen om gewelddadige krakers en problematische leegstand aan te pakken

In de kern zijn wij blij dat u en uw collega's met het initiatiefwetsvoorstel het probleem van gewelddadige krakers en problematische leegstand op de agenda hebben gezet. In lijn met onze kanttekeningen, doen wij u een aantal voorstellen:

1. Richt de aandacht op gewelddadige krakers via de bestaande wetgeving in plaats van een algeheel kraakverbod via nieuwe wetgeving die alle krakers strafbaar stelt.
2. Versterk de prikkel richting eigenaren om zelf iets aan leegstand van een pand te doen. Boven alles staat de opheffing van de fiscale aftrekbaarheid, en daarmee de feitelijke premie op leegstand. Daarnaast denken wij aan de mogelijkheid van een leegstandsbelasting, of boetes gekoppeld aan de (WOZ-)waarde van het pand. Een verplichtende voordracht van een huurder in combinatie met versnelde afboeking van de boekwaarde van een pand is ook een mogelijkheid.
3. Stem bestaande wetgeving af op uitvoering in de praktijk. Een duidelijk voorbeeld is de aanpassing van de Leegstandswet om tijdelijke verhuur van kantoren en bedrijfspanden beter mogelijk te maken.

Tot slot

Het bestrijden van leegstand en daarmee het wegnemen van de mogelijkheid tot kraken is ons allen een grote zorg. Een gezamenlijke aanpak is een voorwaarde om hier mee om te gaan. Vandaar dat wij alle medewerking toezeggen voor toelichting of uitwerking van de genoemde voorstellen. Alles overziende is onze conclusie dat het huidige wetsvoorstel Kraken en Leegstand niet zal bijdragen aan het oplossen van de problemen van de G4. Aanpassing van de Leegstandswet en andere (fiscale) wetgeving, in combinatie met aandacht voor de uitvoeringspraktijk is voldoende om problematische leegstand in kantoren en kraken aan te kunnen. De G4 gaan ervan uit dat u onze bezwaren en alternatieven ter harte neemt. De bijlage van deze brief bevat een toelichting hierop.

Met vriendelijke groet,
Gemeente Amsterdam, namens de G4,



Tjeerd Herrema, Wethouder Volkshuisvesting

Nadere informatie bezwaren huidige wetsvoorstellen en alternatieven van de G4

Het wetsvoorstel kraken en leegstand raakt aan een aantal problemen waarmee de G4 geconfronteerd worden. Het gaat hierbij om:

- Het gebruik van excessief geweld en het toebrengen van excessieve schade door een klein deel van de krakers.
- Problematische leegstand van voornamelijk niet-woongebouwen.

Het gebruik van excessief geweld en het toebrengen van excessieve schade vinden de G4 onacceptabel gedrag. De openbare orde wordt verstoord, er is extra politie-inzet nodig en de schade aan het eigendom van de overheid of van particulieren moet worden hersteld. Ook de problematische leegstand is een urgent probleem in de G4. Deze leegstand heeft voornamelijk betrekking op niet-woongebouwen; problematische leegstand van woningen is in de G4 zeer beperkt. Leegstand van panden heeft grote gevolgen voor woonbuurten of werkgebieden: de levendigheid, leefbaarheid en veiligheid worden hierdoor aangetast.

De G4 willen deze problemen aanpakken. Het wetsvoorstel biedt de G4 echter niet voldoende mogelijkheden om deze problemen effectief en efficiënt tegen te kunnen gaan. Dit geldt zowel voor de aanpak van problematische leegstand als voor de aanpak van gewelddadige krakers.

Bezwaren tegen het huidige wetsvoorstel

1. Het wetsvoorstel is contraproductief en zal leiden tot meer leegstand en vergroting van de problematiek

Naar onze overtuiging zal het wetsvoorstel leiden tot meer leegstand van kantoren en bedrijfspanden. De voorgestelde maatregelen zijn namelijk niet effectief genoeg om de leegstandsproblemen in de G4 te bestrijden. Het wetsvoorstel biedt te weinig 'incentives' die eigenaren dwingen om zelf de leegstand aan te pakken. Speculanten en huisjesmelkers die moedwillig hun panden leeg laten staan om een zo hoog mogelijk verkoopprijs te realiseren worden zo in de kaart gespeeld. De gemeentelijke overheid heeft alleen maar de voorgestelde dwangsomprocedure tot haar beschikking. De dwangsomprocedure is echter een laatste redmiddel dat pas laat in het traject ingezet kan worden. Leegstand wordt daardoor niet snel genoeg tegengegaan, met alle consequenties op het gebied van leefbaarheid van dien.

Met het strafbaar stellen van het kraken wordt hoogstwaarschijnlijk ook het instrument 'antikraak'-bewoning verleden tijd. Door het wetsvoorstel verdwijnt namelijk de dwingende noodzaak voor eigenaren om 'antikraakwachten' in hun panden te zetten. 'Antikraak' vervult een positieve functie in steden. Zo draagt het bij aan de leefbaarheid in buurten en schept het tijdelijke extra woonruimte. Dat zal met dit wetsvoorstel vervallen.

Het voorstel om kraken strafbaar te stellen als misdrijf houdt verder in dat het OM meer werk krijgt. Het wetsvoorstel vergroot de kans op openbare ordeverstoringen omdat alle krakers nu over één kam geschoren worden. Bovendien lost dit voorstel het reële probleem van de G4 niet op, namelijk het gedrag van een klein aantal gewelddadige krakers. Het grootste struikelblok is hierbij het vergaren van bewijslast en niet zozeer de

wetgeving zelf. De initiatiefwet lost het huidige probleem van bewijslast niet op en heeft mogelijk zelfs een versterkend effect op het aantal gevallen. Het wetsvoorstel richt zich daarnaast op een veel grotere groep krakers dan waarvan de G4 problemen ondervinden. De voorgestelde oplossing staat naar onze overtuiging dan ook niet in verhouding met de werkelijke problematiek.

2. *Het juridische regime in het wetsvoorstel loopt niet in de pas met de werkelijke beleving van het probleem en de aanpak in de praktijk.*

De G4 constateren dat de huidige wetgeving al mogelijkheden biedt om via het strafrecht of civiele recht gewelddadige krakers te berechten. Het probleem hierbij is dat de uitvoering op moeilijkheden stuit. De G4 constateren op basis van praktijkvoorbeelden dat het moeilijk is om de bewijslast rond te krijgen en zo individuele krakers of krakers als groep aansprakelijk te stellen. De voorgestelde strafbaarstelling als misdrijf en de verhoging van de strafmaat lossen dit niet op. Bovendien vinden de G4 de voorgestelde strafbaarstelling niet in verhouding staan met het delict dat gepleegd wordt.

Strafrechtelijke vervolging is mogelijk in geval van verdenking van een strafbaar feit. Zo stelt artikel 141 WvSr openlijke geweldpleging in vereniging strafbaar. Krakers kunnen door de politie worden aangehouden en door het OM worden vervolgd. Een rechter kan in geval van een veroordeling een celstraf opleggen of een taakstraf. Het strafrecht kent geen groepsaansprakelijkheid. In de regel zal in het strafrecht vast moeten komen te staan dat de verdachte de ten laste gelegde feiten (zelf) heeft begaan. In geval van artikel 141 WvSr zal bewezen dienen te worden dat de betrokkene opzet op het in vereniging plegen van openlijk geweld heeft gehad en daaraan een significante of wezenlijke bijdrage heeft geleverd.

Volgens het civiele recht kunnen groepsleden (van in dit geval krakersgeweld) aansprakelijk worden gesteld, ongeacht of en hoeveel schade zij zelf, individueel, hebben aangericht. Net als in het strafrecht is ook hier de moeilijke bewijslast een probleem. In het algemeen geldt, hoe meer informatie, hoe meer kans op een zaak. Ook hier is de bewijslast een probleem. Overigens heeft niet de overheid, maar de eigenaar van het pand veelal de schade. Deze zal zelf een claim moeten indienen.

In geval van strafrechtelijke vervolging bestaat de mogelijkheid dat de benadeelde partij zich met zijn civielrechtelijke vordering in de strafprocedure voegt (artikel 51a WvSv).

De voorgestelde praktijk van de uitvoering van de ontruiming en de vervolgingen van krakers strookt niet helemaal met de praktijk. De stelling in het wetsvoorstel dat de aanpak volledig bij het OM komt te liggen geldt bijvoorbeeld niet voor de gemeente Amsterdam. In Amsterdam wordt gewerkt met ontruimingsrondes en daar zal niet van worden afgeweken mocht de Officier van Justitie een gelasting tot ontruiming geven. Dat wordt gesuggereerd met de wettekst, maar is in Amsterdam geen realiteit. Ook nu moeten strafrechtelijke ontruiming wachten tot de gebruikelijke rondes. De redenen voor ontruimingsrondes zijn minder openbare ordeverstoringen en een efficiëntere politie-inzet. Zo worden in Amsterdam tijdens ontruimingsrondes op jaarbasis ongeveer 30 panden ontruimd. En verder hangt veel af van hoe de rechters oordelen.

3. *Het wetsvoorstel biedt geen alternatief voor kraken als 'stok achter deur' om pandeigenaren te bewegen zelf initiatief te nemen om problematische leegstand tegen te gaan.*

Problematische leegstand van niet-woongebouwen kan niet efficiënt bestreden worden zonder fiscale maatregelen of financiële sanctiemogelijkheden. Dit is volgens de G4 een fundamentele omissie in het wetsvoorstel. Het kraken heeft tot nu toe gefungeerd als 'stok achter de deur'. In het wetsvoorstel wordt kraken verboden maar er komt geen sanctie voor in de plaats. Zo worden pandeigenaren onvoldoende bewogen om zelf initiatief te nemen om de problematische leegstand te bestrijden.

4. *De eenmalige boete van € 7.500 is weinig effectief, zeker als het bedrag wordt afgezet tegen de waarde van het gehele pand en de bestaande fiscale aftrekbaarheid*

De eenmalige boete van € 7500 die wordt voorgesteld is weinig effectief, zeker als het bedrag afgezet wordt tegen de waarde van het gehele pand of de kosten van transformatie. Bovendien kan deze boete alleen worden opgelegd als de eigenaar de leegstand niet meldt. Voor de G4 is dit een te beperkte sanctie om eigenaren zelf hun verantwoordelijkheid te laten nemen.

5. *Het wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid voor de aanpak van leegstand te zeer bij de gemeente in plaats van bij de pandeigenaar*

Pandeigenaren worden met dit wetsvoorstel te weinig uitgedaagd om in een vroeg stadium zelf iets aan de leegstand te doen. De directe prikkel die gemeenten ter beschikking staat om leegstand tegen te gaan, de dwangsomprocedure, ligt relatief laat in het traject, waardoor gemeenten pas op het laatst enige armslag hebben ten opzichte van de pandeigenaren. Dan pas kunnen eigenaren door de gemeenten met enige druk op hun verantwoordelijkheid gewezen worden. Ook is een dwangsomprocedure relatief bewerkelijk voor gemeenten. Het voorgestelde traject van melden, overleggen, beschikken en verplicht voordragen wordt door de G4 bovendien met enige scepsis benaderd op basis van de praktijkervaringen van de Kantorenloods en Stadsloods in Amsterdam. Hieruit blijkt dat de weg van overleggen en verleiden van eigenaren van kantoorpanden onvoldoende effect sorteert. De loodsers volgen al een zelfde soort werkwijze zoals die in de Memorie van Toelichting wordt voorgesteld: een faciliterende en stimulerende rol met actieve contacten met het bedrijfsleven en een overzicht van de vragers naar ruimten.

In de praktijk blijken financiële drempels echter de grootste hinderpaal: het bedrijfsleven ziet in het algemeen minder in het verhuren aan andere gebruikers (niet-commerciële functies, tijdelijke woonruimten enz.) dan aan het verhuren aan commerciële functies omdat dat de waarde van vastgoed doet dalen. De boekwaarde van een pand is namelijk gekoppeld aan de huurprijs.

Daarnaast staan panden vaak maar gedeeltelijk leeg. Eigenaren zien op tegen het versnipperd verhuren van ruimten. Liever doen zij zaken met een grote huurder.

Er wordt door de G4 dan ook weinig meerwaarde verwacht van de meldingsplicht en het overleg, het voordragen van kandidaten etc. Immers, als eigenaren niet willen dan trekt dat ze niet over de streep. Of er moet, aan het eind van een lang traject nog eens een tijdrovende dwangsomprocedure opgestart worden zoals in het initiatiefwetsvoorstel wordt voorgesteld.

6. De voorgestelde procedure van het melden van panden en voordragen van huurders leidt tot veel bureaucratie en kosten.

De G4 vinden de voorgestelde werkwijze van melden, overleggen, beschikken, verplicht voordragen en eventueel een dwangsomprocedure erg bureaucratisch. Registers moeten worden bijgehouden, beschikkingen afgegeven, overleggen moeten worden gevoerd, kandidaten voorgedragen etc. Dit zal zwaar drukken op de gemeentelijke organisatie. In een interview in het Financieel Dagblad (d.d. 13 oktober 2008) zegt mede-initiatiefnemer Ten Hoopen 'dat gemeenten het best drukker kunnen krijgen, maar dat ze daar wat op moeten vinden.' Wij vinden dit een grote versimpeling van zaken die geen recht doet aan een goede samenwerking tussen wetgever en uitvoerder. Onze bezwaren op dit punt zijn groot. Daarnaast sluit het wetsvoorstel niet uit dat gemeenten hoge kosten moeten maken voor extra voorzieningen in leegstaande panden na een verplichtende voordracht. Dit zal zwaar drukken op de gemeentelijke financiën.

Voorstellen om gewelddadige krakers en problematische leegstand aan te pakken

1. Richt de aandacht op gewelddadige krakers via de bestaande wetgeving in plaats van een algeheel kraakverbod via nieuwe wetgeving die alle krakers strafbaar stelt.

Het wetsvoorstel richt zich op een veel grotere groep krakers dan waarvan de G4 problemen ondervinden. De analyse van de ontwikkelingen in de krakerswereld (verharding, buitenlandse krakers) en de relatie van aantasting van de leefbaarheid in panden door het kraken is in het wetsvoorstel wat dat betreft eenzijdig. In de vier grote steden wordt leegstand van panden door woningzoekenden en buurtbewoners al snel gesignaleerd en als onwenselijk ervaren. Uit een peiling onder de bevolking van Amsterdam blijkt dat 62% niet tegen kraken is, juist omdat het de leefbaarheid verbetert (Het Parool, 30 augustus 2008).

De G4 constateren bovendien dat de huidige wetgeving al voldoende mogelijkheden biedt om via het strafrecht of het civiele recht krakers te berechten of schade te verhalen. Het probleem is dat de uitvoering van deze wetgeving op moeilijkheden stuit. De G4 weten op basis van praktijkvoorbeelden dat het moeilijk is om de bewijslast rond te krijgen en zo individuele krakers of krakers als groep aansprakelijk te stellen. Wat ons betreft zou het goed zijn om de mogelijkheden van een eenvoudiger bewijslast en groepsaansprakelijkheid nader te verkennen.

2. Versterk de prikkel richting eigenaren om zelf iets aan leegstand van een pand te doen.

De G4 zijn ervan overtuigd dat financiële prikkeling van eigenaren het sterkste instrument is om hen zelf verantwoordelijkheid te laten nemen en de leegstand aan te pakken. De hieronder voorgestelde maatregelen kunnen reeds in het begin van het traject als een afschrikmiddel richting eigenaren ingezet worden. Zo kunnen de zeer arbeidsintensieve en kostbare dwangsomprocedures, in het wetsvoorstel als uiterst middel beschouwd, voorkomen worden.

Opheffen fiscale aftrekbaarheid

De fiscale aftrekbaarheid van leegstand staat sterk in contrast met het financieel prikkelen van eigenaren om zelf iets aan de leegstand te doen. Nederland wijkt hiermee ook af van het belastingregime in de ons omringende landen. Met de fiscale aftrekbaarheid heeft de Rijksoverheid een belangrijke sleutel in handen. De huidige fiscale aftrekbaarheid biedt eigenaren feitelijk een premie voor leegstand, en dat terwijl leegstand onze gezamenlijke zorg is.

Invoering van een leegstandsbelasting of boetes gekoppeld aan de (WOZ-)waarde van het pand

In België wordt reeds gewerkt met een leegstandsheffing. Deze wordt na één jaar leegstand jaarlijks aan de eigenaar van een leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte doorberekend. Randvoorwaarde moet wel zijn dat gemeenten in specifieke situaties de mogelijkheid krijgen om eigenaren te kunnen ontheffen van deze leegstandsheffing.

De boete voor (moedwillige) leegstand kan een vast bedrag zijn of berekend op basis van de WOZ-waarde van een pand (met een bepaald minimum). Hoe hoger de WOZ-waarde, hoe hoger de boete. Een bedrag van 25.000 euro per jaar is dan bijvoorbeeld niet ondenkbaar.

Voordragen van huurders of eventueel vorderen panden onder bepaalde voorwaarden

Een wettelijke verankering van het voordragen van huurders, of eventueel het vorderen van een pand heeft pas zin onder de voorwaarde van aanpassing van het huurniveau van het desbetreffende pand en het op kosten van de eigenaar aanpassen van een pand. Dit is vergelijkbaar met het aanschrijfbeleid bij het wonen. Zo kunnen ook niet-commerciële functies of woonruimten in leegstaande kantoor- of bedrijfspanden geacommodeerd worden. Dit is tegelijkertijd een preventieve financiële prikkel om leegstand tegen te gaan. In de praktijk komt dit neer op een verlaging van de boekwaarde van het pand, waar de eigenaar in de ogen van de G4 zelf voor op moet draaien. Bij onteigening van een pand zouden de kosten voor de gemeente gedrukt kunnen worden door per jaar tegen een vast percentage de taxatiewaarde af te boeken. Ook dit is een financiële prikkel voor eigenaren.

3 Stem bestaande wetgeving af op uitvoering in de praktijk

Alle kritiekpunten en voorstellen in ogenschouw nemend, lijkt de G4 een aanpassing van de Leegstandswet voldoende om, met behulp van de andere bestaande wetgeving en een herijking van de uitvoering ervan de opgave van de problematische leegstand in kantoren en bedrijfspanden en het kraken aan te kunnen. Een nieuwe Wet kraken en leegstand lijkt ons niet noodzakelijk en in deze vorm niet effectief en niet efficiënt. Een voorstel in dit kader is nog om tijdelijke verhuur beter mogelijk te maken door een vergroting van de termijn in de Leegstandswet op te nemen.