

# Eindevaluatie Wet handhaving kraakverbod



**In opdracht van**

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

**Omslag**

Paul Gruter [In samenspraak met ChatGPT 5.2. Prompt: maak een abstracte cover voor de rapportage over de evaluatie van de nieuwe anti-kraakwet. Op de cover huizenblokken met contouren die een straat in een stad suggereren].

**ISBN/NUR**

978-94-91534-30-0 / 600

**Titel**

Eindvaluatie Wet handhaving kraakverbod.

**Auteurs**

Peter Kruize en Paul Gruter

**Datum publicatie**

23 februari 2026

# Inhoud

|                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| Afkortingen.....                                                            | 6  |
| Samenvatting.....                                                           | 7  |
| Leeswijzer .....                                                            | 14 |
| <br>                                                                        |    |
| 1. Woningnood, leegstand en kraken.....                                     | 15 |
| 1.1 Woningnood .....                                                        | 15 |
| 1.2 De kraakbeweging .....                                                  | 17 |
| 1.2.1 Fase 1: 1965–1977 .....                                               | 17 |
| 1.2.2 Fase 2: 1977-1987 .....                                               | 18 |
| 1.2.3 Fase 3: 1987-2010 .....                                               | 19 |
| 1.2.4 Fase 4: 2010-heden .....                                              | 19 |
| 1.2.5 Samenvattend overzicht.....                                           | 20 |
| 1.2.6 Soorten krakers volgens onze respondenten .....                       | 20 |
| 1.2.7 Krakers anno 2025: een kleine impressie.....                          | 21 |
| 1.3 Leegstand .....                                                         | 23 |
| 1.3.1 Leegstand in omvang .....                                             | 23 |
| 1.3.2 Wetgeving.....                                                        | 24 |
| 1.3.3 Tijdelijke verhuur .....                                              | 26 |
| 1.3.4 Leegstandsverordening .....                                           | 26 |
| 1.4 Leegstandsbeheer.....                                                   | 27 |
| <br>                                                                        |    |
| 2. Wetgeving rond kraken.....                                               | 29 |
| 2.1 Feitelijk gebruik als bron van huisvrede: Hoge Raad 1914.....           | 29 |
| 2.2 Kraken in het strafrecht: Leegstandswet (1981) .....                    | 30 |
| 2.3 Kraakverbod: Wet kraken en leegstand (2010).....                        | 31 |
| 2.3.1 De Wet kraken en leegstand .....                                      | 33 |
| 2.3.2 Definitie van een kraakincident .....                                 | 34 |
| 2.3.3 OM-beleidsregels over ontruiming op basis van artikel 551a Sv .....   | 35 |
| 2.4 Ontruimingsprocedure aangepast: Wet handhaving kraakverbod (2022) ..... | 36 |
| 2.4.1 Initiatiefwet om het kraakverbod te handhaven.....                    | 37 |
| 2.4.2 Kanttekeningen bij het wetsvoorstel handhaving kraakverbod .....      | 38 |
| 2.4.3 Artikel 551a Sv herzien.....                                          | 41 |

|       |                                                                           |    |
|-------|---------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.    | Evaluatie: onderzoeksvragen en methoden .....                             | 43 |
| 3.1   | Evaluatie in drie deelonderzoeken .....                                   | 43 |
| 3.2   | Methoden van onderzoek.....                                               | 44 |
| 3.2.1 | Literatuur- en mediaonderzoek.....                                        | 44 |
| 3.2.2 | Dossieronderzoek .....                                                    | 45 |
| 3.2.3 | Interviews .....                                                          | 46 |
| 4.    | Kraakincidenten onder de nieuwe wet.....                                  | 48 |
| 4.1   | Kennisneming van een kraakincident.....                                   | 48 |
| 4.2   | Heterdaad of huisrecht .....                                              | 49 |
| 4.3   | Aantal en geografische spreiding van geregistreerde kraakincidenten ..... | 51 |
| 4.4   | Typering van kraakpanden en eigenaren .....                               | 53 |
| 4.5   | Wel en geen aangifte.....                                                 | 55 |
| 4.6   | Rol van de gemeente.....                                                  | 57 |
| 5.    | Ontruiming onder de nieuwe wet .....                                      | 59 |
| 5.1   | Informele ontruiming.....                                                 | 60 |
| 5.2   | Civielrechtelijke ontruiming .....                                        | 60 |
| 5.3   | Bestuursrechtelijke ontruiming.....                                       | 61 |
| 5.4   | Strafrechtelijke ontruiming.....                                          | 62 |
| 5.4.1 | Heterdaadontruiming.....                                                  | 62 |
| 5.4.2 | Ontruiming bij gevestigd huisrecht .....                                  | 63 |
| 5.4.3 | Ontruiming wegens dringende noodzaak.....                                 | 68 |
| 5.5   | Ontruiming: de aantallen .....                                            | 69 |
| 5.5.1 | Afloop kraakzaken .....                                                   | 69 |
| 5.5.2 | Ontruimingsvarianten.....                                                 | 70 |
| 5.5.3 | Vormen van strafrechtelijke ontruiming .....                              | 71 |
| 5.6   | Het rechterlijk oordeel over strafrechtelijke ontruiming .....            | 74 |
| 5.7   | Doorlooptijden bij ontruiming.....                                        | 78 |
| 5.7.1 | Doorlooptijden bij niet-strafrechtelijke ontruiming .....                 | 78 |
| 5.7.2 | Doorlooptijden bij strafrechtelijke ontruiming.....                       | 79 |
| 5.8   | Strafrechtelijke vervolging .....                                         | 80 |
| 5.8.1 | Aanhouding en vervolging in getal .....                                   | 80 |
| 5.8.2 | Recidive .....                                                            | 81 |
| 5.8.3 | Vernielingen .....                                                        | 81 |

|       |                                                                         |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.    | (On)bedoelde effecten van de nieuwe wet.....                            | 82  |
| 6.1   | Bedoelde effecten van de wet.....                                       | 82  |
| 6.1.1 | Snellere en effectievere handhaving van het kraakverbod.....            | 82  |
| 6.1.2 | Ontmoediging van kraken als illegaal 'woonmodel' .....                  | 84  |
| 6.1.3 | Effectievere bescherming van het eigendomsrecht .....                   | 84  |
| 6.1.4 | Minder vernielingen door snellere ontruiming.....                       | 85  |
| 6.2   | Onbedoelde effecten .....                                               | 86  |
| 6.2.1 | Grotere werklast.....                                                   | 86  |
| 6.2.2 | Rechtsgang en de rechtspositie van de krakers.....                      | 87  |
| 7.    | Conclusies en discussie.....                                            | 90  |
| 7.1   | Conclusies .....                                                        | 90  |
| 7.1.1 | Aard en omvang van kraken en handhaving van kraakverbod .....           | 90  |
| 7.1.2 | Doelstellingen van de Wet handhaving kraakverbod.....                   | 92  |
| 7.1.3 | Neveneffecten van de Wet handhaving kraakverbod .....                   | 94  |
| 7.1.4 | Rechtsbescherming van krakers onder de Wet handhaving kraakverbod ..... | 95  |
| 7.1.5 | Overkoepelende conclusies over doelmatigheid en doeltreffendheid.....   | 96  |
| 7.2   | Discussie .....                                                         | 97  |
|       | Summary.....                                                            | 99  |
|       | Geraadpleegde bronnen .....                                             | 105 |
|       | Bijlage 1 Begeleidingscommissie .....                                   | 109 |
|       | Bijlage 2 Interviewrespondenten.....                                    | 110 |

# Afkortingen

## **Afkorting    Omschrijving**

|      |                                                                        |
|------|------------------------------------------------------------------------|
| BAG  | Basisregistraties voor Adressen en Gebouwen                            |
| BMI  | Bureau Management Informatie (politie)                                 |
| BOSZ | Betere Opsporing door Sturing op Zaken (administratief politiesysteem) |
| BRP  | Basisregistratie Personen                                              |
| BVH  | Basisvoorziening Handhaving (administratief politiesysteem)            |
| BW   | Burgerlijk Wetboek                                                     |
| CBS  | Centraal Bureau voor de Statistiek                                     |
| ECLI | European Case Law Identifier                                           |
| EK   | Eerste Kamer                                                           |
| EVRM | Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens            |
| GGZ  | Geestelijke gezondheidszorg                                            |
| HR   | Handelsregister                                                        |
| HR   | Hoge Raad                                                              |
| IVBN | Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland         |
| KLB  | Keurmerk Leegstandbeheer                                               |
| LSW  | Leegstandswet                                                          |
| LVV  | Landelijke Vreemdelingen Voorziening                                   |
| MvT  | Memorie van Toelichting                                                |
| NOvA | Nederlandse orde van advocaten                                         |
| NVvR | Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak                                |
| OM   | Openbaar Ministerie                                                    |
| OOV  | Openbare Orde en Veiligheid (Afdeling binnen gemeente)                 |
| OvJ  | Officier van justitie                                                  |
| R-c  | Rechter-commissaris                                                    |
| RM   | Rechterlijke Macht                                                     |
| Sr   | Wetboek van strafrecht                                                 |
| Sv   | Wetboek van strafvordering                                             |
| TK   | Tweede Kamer                                                           |
| VLBN | Vereniging Leegstandbeheerders Nederland                               |
| VNG  | Vereniging Nederlandse Gemeenten                                       |
| WOZ  | Waardering Onroerende Zaken                                            |
| ZSM  | Zorgvuldig, Snel en op Maat reageren                                   |

# Samenvatting

## Eindevaluatie Wet handhaving kraakverbod

Op 1 juli 2022 is de Wet handhaving kraakverbod in werking getreden. Belangrijkste doel van de nieuwe wet is om de doorlooptijd te verkorten bij een strafrechtelijke ontruiming van een gekraakt object. Waar de krakers voorheen bij de voorzieningenrechter de mogelijkheid hadden een kort geding aan te spannen tegen de voorgenomen ontruiming, is het nu de rechter-commissaris die – na de vordering daartoe door de officier van justitie – binnen drie dagen beslist over de vordering tot ontruiming. Op deze wijze wil de wetgever het ‘woonmodel’-gedrag bij het kraken voorkomen.<sup>1</sup>

De evaluatie bestaat uit drie deelonderzoeken: de nul-meting (Kruize & Gruter, 2023), de één-meting (Kruize & Gruter, 2024) en de hier voorliggende eindevaluatie. Bij de eindevaluatie worden ook de gegevens gebruikt zoals die zijn verzameld ten bate van de nul- en één-meting. De tweeledige probleemstelling voor de eindevaluatie luidt als volgt:

Wat zijn de (bedoelde en onbedoelde) effecten van de Wet handhaving kraakverbod? En in hoeverre draagt de wet bij aan de doelmatige en effectieve handhaving van het kraakverbod, onder instandhouding van een effectief rechtsmiddel voor krakers waar het de toepassing van de ontruimingsmogelijkheid uit de wet betreft?

Om het kraakverbod te kunnen handhaven voorziet de wet in een delictsomschrijving met een strafbepaling (artikel 138a Sr) en een ontruimingsbepaling (artikel 551a Sv). De officier van justitie kan na de aangifte van kraken een vordering doen bij de rechter-commissaris voor een machtiging tot ontruiming op grond van artikel 551a Sv. De rechter-commissaris beslist daarop vervolgens binnen 72 uur. In deze periode stelt de rechter-commissaris, zo mogelijk, de krakers in de gelegenheid te worden gehoord. Deze procedure geldt echter alleen als de krakers huisrecht hebben gevestigd. Is dit nog niet het geval, dan kan er direct worden ontruimd (heterdaadontruiming). Naast de strafrechtelijke ontruiming is het ook mogelijk dat de eigenaar zelf een kort geding aanspant (de civielrechtelijke route). Ook kan er worden ontruimd, omdat het wonen op die plek in strijd is met het omgevingsplan (de bestuursrechtelijke route). Een laatste mogelijkheid is dat de krakers en eigenaar er zonder inmenging van de rechter onderling uitkomen, en in overleg het moment bepalen waarop de krakers vrijwillig zullen vertrekken.

Er zijn vier onderzoeksvragen geformuleerd om de probleemstelling te beantwoorden. We bespreken in deze samenvatting de onderzoeksresultaten aan de hand van deze vier vragen, maar staan eerst stil bij de onderzoeksmethoden.

## Onderzoeksmethoden

Voor het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van een combinatie van drie onderzoeksmethoden, te weten 1) literatuur- en mediaonderzoek, 2) dossieronderzoek en 3) interviews.

---

<sup>1</sup> Met ‘woonmodel’ of ‘wooncarrousel’ wordt bedoeld op het fenomeen waarbij krakers telkens van kraakpand naar kraakpand trekken, daarbij de wettelijke mogelijkheden benuttend die hen – middels het aanspannen van een kort geding – in staat stellen zo lang mogelijk in het op dat moment gekraakte pand te verblijven.

- Ad 1) Hierbij zijn jurisprudentie, relevante studies en (sociale) mediaberichten bestudeerd.
- Ad 2) Aan de hand van zoektermen is BVH het administratiesysteem van de politie doorzocht op mogelijke kraakincidenten. Bij de nulmeting (de situatie voorafgaand aan de wetswijziging) zijn dossiers uit 2021 bestudeerd (n=128). Bij de één-meting (2023, n=108) en de eindmeting (2024, n=120) is de situatie na inwerkingtreding van de Wet handhaving kraakverbod bestudeerd. In zaken waarbij een of meerdere verdachten zijn aangehouden voor kraken (artikel 138, 138a of 139 Sr) is aan de hand van het zicht-op-zakensysteem van de politie (BOSZ) de afdoening door de officier van justitie in kaart gebracht.
- Ad 3) Er zijn interviews gehouden bij alle drie de deelonderzoeken. Er zijn in totaal interviews gevoerd met vertegenwoordigers van politie-eenheden (5), arrondissementen (7), het Parket-Generaal (1), advocaten die krakers bijstaan (2), vastgoedeigenaren (3) en juridische experts (2). Sommige respondenten hebben we bij meerdere metingen gesproken. Daarnaast zijn informele gesprekken gevoerd met krakers.

### **Aard en omvang van kraak en handhaving van kraakverbod**

Er zijn geen aanwijzingen dat de invoering van de Wet handhaving kraakverbod invloed heeft op de aard of omvang van kraakincidenten. We hebben daar niets over gehoord van de betrokken partijen en ook het verzamelde cijfermateriaal laat een min of meer onveranderd beeld zien zowel vóór als ná de invoering van de nieuwe wet wat betreft het aantal kraakzaken, het type object dat is gekraakt en het type eigenaar van gekraakte panden.

Wel zien we dat er vaker aangifte van kraken wordt gedaan door de eigenaar na de invoering van de Wet handhaving kraakverbod. Wellicht doen pandeigenaren vaker aangifte vanuit de verwachting dat – onder de nieuwe wet – het pand op bevel van de officier van justitie snel zal worden ontruimd. We lezen in ieder geval in een deel van de aangiften dat de eigenaar daar (in)direct op aanstuurt.

### **Strafrechtelijke ontruiming**

Het is niet mogelijk om het aandeel strafrechtelijke ontruiming precies vast te stellen. Dit komt enerzijds omdat sommige kraakpanden (nog) niet zijn ontruimd op het moment dat wij de documenten bestudeerden. Anderzijds is de afloop van een kraakactie ook lang niet altijd te lezen in de politieadministratie, als de ontruiming zich buiten het gezichtsveld van politie/justitie afspeelt. Op basis van de zaken die we wél hebben kunnen traceren, gebeurt een strafrechtelijke ontruiming in respectievelijk 47 procent (2021), 50 procent (2023) en 44 procent (2024) van de zaken. Als we ervan uitgaan dat de onbekende zaken anders dan strafrechtelijk zijn (zullen worden) opgelost – en dat is aannemelijk omdat we anders daar wel iets over zouden lezen in de politieadministratie – dan zijn de percentages als volgt: 36 procent (2021), 30 procent (2023) en 22 procent (2024).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> In werkelijkheid zal het aandeel van strafrechtelijke ontruiming overigens nog kleiner zijn, omdat we slechts zicht hebben op bij de politie geregistreerde kraakzaken. We weten bijvoorbeeld van een woningcorporatie waarmee we hebben gesproken dat er ook kraakincidenten zijn die zonder enige bemoeienis van de politie worden afgehandeld door het sluiten van een (vaststellings)overeenkomst met de krakers.



Bij een strafrechtelijke ontruiming kan er sprake zijn verschillende soorten ontruiming, namelijk van een heterdaadontruiming (in situaties waarin nog geen huisrecht is gevestigd), van een ontruiming bij gevestigd huisrecht (hoorzitting bij de rechter-commissaris vereist) en van een ontruiming wegens dringende noodzaak (slechts mondelinge machtiging van de rechter-commissaris vereist). Deze laatste, de ontruiming op basis van dringende noodzaak (vóór de wetswijziging 'bijzondere omstandigheden' genoemd) zijn vrijwel allemaal op grond van huis- of lokaalvredebreuk. Dat wil zeggen dat er wordt ontruimd, omdat de eigenaar het pand nog daadwerkelijk in gebruik had.

De daling van het aantal heterdaadontruiming in 2023 en 2024 is mogelijk toe te schrijven aan de wetswijziging. Wellicht wordt deze afname veroorzaakt door de gedachte bij de eigenaar dat de route langs de rechter-commissaris snel kan worden genomen, maar wij neigen eerder naar de verklaring dat de politiefunctionarissen en de officieren van justitie zich meer bewust zijn van het feit dat er bij twijfel rond de heterdaadsituatie (en die is er regelmatig) toch een rechter aan te pas moet komen. Als we alleen naar strafrechtelijke ontruiming kijken, nadat er huisrecht is gevestigd, dan staan deze ontruiming voor respectievelijk 20 procent (2021), 23 procent (2023) en 18 procent (2024) van het totaal aan kraakzaken in het betreffende jaar.

### **Machtiging van de rechter-commissaris**

In de meeste gevallen krijgt de officier van justitie de gevorderde machtiging van de rechter-commissaris tot ontruiming van het gekraakte pand, maar de eis van de officier wordt soms ook afgewezen. Binnen ons onderzoeksmateriaal is zowel in 2023 als in 2024 drie keer een vordering van de officier niet toegekend. Bij twee van deze afwijzingen is in hoger beroep de machtiging alsnog verstrekt. Reden voor afwijzing is telkens het ontbreken van een concreet plan met het gekraakte pand dat binnen afzienbare tijd kan worden verwezenlijkt, ofwel een plan dat ertoe leidt dat het pand niet voor langere tijd blijft leegstaan. Opvallend is dat de afwijzingen van de rechter-commissaris uit slechts drie arrondissementen afkomstig zijn, namelijk Oost-Nederland, Rotterdam en Oost-Brabant (elk met twee afwijzingen). Binnen het arrondissement Amsterdam, waar de meeste kraakzaken spelen, is er – in de onderzochte jaren 2023 en 2024 – geen enkele vordering van de officier van justitie afgewezen.

### **Aanhoudingen**

Vóór de wetswijziging heeft de politie bij 20 van de 128 kraakzaken (16 procent) aanhoudingen verricht. In totaal zijn er 45 krakers als verdachte aangemerkt. Na de wetswijziging zijn er bij 25 (11 procent) van de door ons gedetecteerde 228 kraakzaken aanhoudingen verricht door de politie. In totaal zijn er daarbij 53 krakers als verdachte aangemerkt. Zowel vóór als ná de wetswijziging zijn de meeste zaken waarin krakers als verdachte zijn aangemerkt te typeren als heterdaad- of huisvredebreukzaken. Het hogere percentage aanhoudingen in 2021 in vergelijking met 2023/2024 kan worden verklaard doordat er vóór de wetswijziging relatief meer heterdaadaanhoudingen zijn dan ná invoering van de nieuwe wet.

### **Doelstellingen van de Wet handhaving kraakverbod**

De hoofddoelstelling van de Wet handhaving kraakverbod is een snelle en effectieve handhaving van het kraakverbod. Als gevolg hiervan zou kraken als illegaal 'woonmodel' moeten worden ontmoedigd, het eigendomsrecht van pandeigenaren effectiever moeten worden beschermd en zou er minder pandschade zijn door sneller ontruimen.

## **Hoofddoelstelling**

De hoofddoelstelling bevat twee elementen: snel en effectief. Het eerste element refereert aan de tijd die er zit tussen de ontruiming en de aankondiging of vordering hiertoe bij gevestigd huisrecht (afgezien van ontruiming wegens dringende noodzaak). De evaluatie wijst uit dat deze periode in de door ons onderzochte periode vóór de wetswijziging vijf tot zes weken is en ná de wetswijziging slechts drie dagen. Deze doelstelling van de wet is daarmee verwezenlijkt.

Bij de bespreking van het wetsvoorstel in 2019 is er echter op gewezen dat het voortraject – de periode voorafgaand aan het besluit van de officier om een machtiging te vorderen bij de rechter-commissaris – langer zal duren, omdat er een dossier moet worden samengesteld. Deze tegenwerping van toen blijkt juist te zijn, maar uiteindelijk is er ná de wetswijziging nog steeds wel tijdswinst als we over de gehele periode meten, dus vanaf het moment van kraken tot het moment van ontruiming. De mediane tijdsperiode is bijna gehalveerd door de wetswijziging: van 79 dagen vóór de wetswijziging tot 37 dagen ná de invoering van de wet.

Het tweede element van de hoofddoelstelling – effectief handhaven – refereert aan de wens dat er vaker strafrechtelijk zal worden gehandhaafd. Uit de evaluatie blijkt dat deze doelstelling niet is verwezenlijkt. Integendeel, het aandeel van strafrechtelijke ontruiming is eerder afgenomen dan toegenomen.

## **Afgeleide doelstellingen**

Het eerste afgeleide doel betreft het kraken als illegaal 'woonmodel'. Het idee hierbij is dat vóór de wetswijziging georganiseerde groepen krakers misbruik maakten van de schorsende werking die het aanspannen van een kort geding heeft om structureel en doelbewust de wet te overtreden. Met de inwerkingtreding van de nieuwe wet is er geen sprake meer van een schorsende werking bij het in beroep gaan tegen het besluit van de rechter-commissaris. De evaluatie wijst uit dat er weliswaar een kern van waarheid zit in deze stellingname, maar dat het tegelijkertijd ook om een uiterst marginaal verschijnsel gaat.

De wens tot het 'effectiever beschermen van het eigendomsrecht' van pandeigenaren spreekt uit de titel – 'handhaving kraakverbod' – die de wet heeft meegekregen. Hiermee wordt de link gelegd met het strafrecht. Zoals ook bij het hoofddoel van de wet besproken, kan de officier van justitie een machtiging tot ontruiming vorderen, maar dat is niet noodzakelijkerwijs ook altijd de uitkomst van de afwegingen die de officier van justitie maakt. De evaluatie laat namelijk zien dat de officier van justitie niet vaker voor een strafrechtelijke ontruiming kiest onder de nieuwe wet. Het betekent dat het doel van 'effectiever beschermen van het eigendomsrecht' via de strafrechtelijke route daarmee niet is verwezenlijkt.

Het doel om vernielingen in en aan het gekraakte pand te verminderen door het sneller ontruimen, is evenmin of hooguit deels verwezenlijkt. Er wordt weliswaar iets sneller ontruimd als gevolg van de nieuwe wet, maar dit betreft slechts een beperkt aantal zaken. Ook is het de vraag of eventuele vernielingen eigenlijk wel samenhangen met de snelheid van ontruimen. Wij hebben daar in elk geval geen aanwijzingen voor gekregen; noch in de dossiers, noch in de interviewgesprekken.

### **Neveneffecten van de Wet handhaving kraakverbod**

We onderscheiden drie neveneffecten van de Wet handhaving kraakverbod; deze zijn op voorhand (deels) ook al benoemd bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Het gaat om de volgende drie neveneffecten:

1. Tijdverlies door het samenstellen van een dossier
2. Grotere werklast voor de betrokken partijen
3. Mogelijke veranderingen bij de rechtspositie van krakers

Ad 1. Dit punt is al besproken bij het hoofddoel van de Wet handhaving kraakverbod. Er is weliswaar forse tijdwinst door de termijn van drie dagen tussen de vordering van de officier van justitie en het besluit van de rechter-commissaris, maar deze wordt deels weer teniet gedaan door de tijd die de officier van justitie nodig heeft om het dossier samen te stellen. De suggestie van de initiatiefnemers van de wet dat het samenstellen van een dossier 'niet veel om het lijf heeft', is onjuist gebleken. De rechter-commissaris verwacht een goed onderbouwd verhaal. Overigens is dit ook consequent gecommuniceerd door het Openbaar Ministerie bij de wetsbehandeling.

Ad 2. De grotere werklast voor de betrokken partijen – officieren van justitie, kraakadvocaten en rechters – zit enerzijds in het feit dat onder de nieuwe wet alle geplande strafrechtelijke ontruiming door de rechter-commissaris moeten worden beoordeeld. De hoeveelheid zaken neemt daardoor toe. Dit aspect is ook onderkend bij de behandeling van de wet.

De grotere werklast zit anderzijds in de taakverdeling. Vóór de wetwijziging vertegenwoordigde de landsadvocaat de staat in het geval dat er een kort geding werd aangespannen door de krakers. En de landsadvocaat stelde het dossier samen voor dat kort geding. De politie en de officier van justitie leverden daarvoor het materiaal aan. Onder de nieuwe wet is het samenstellen van een dossier voortaan de taak van officier van justitie.

Er kan ook sprake zijn van een grotere werklast bij rechter-commissarissen. Zo moeten zij een afweging maken tussen het eigendomsrecht en het huisrecht van de krakers. Dit is een civielrechtelijke afweging, terwijl de rechter-commissaris binnen het domein van het strafrecht werkt. Het betekent dat de rechter-commissaris zich hierop moet inlezen, hetgeen leidt tot een extra werklast, tenzij de rechter-commissaris eerdere ervaringen heeft met het civielrecht. Daarnaast maakt dat in grote delen van het land kraakzaken slechts sporadisch voorkomen waardoor de rechter-commissaris hier geen routine ontwikkelt; ook dit feit draagt ertoe bij dat deze zaken vaak relatief veel tijd kosten.

Ad 3. Bij de wetsbehandeling ging de discussie over de vraag in hoeverre de nieuwe wet de rechtspositie van de krakers voldoende waarborgt, en ook een eventuele toets bij het Europese Hof zou kunnen doorstaan. Voor zover wij weten, is er toentertijd echter door niemand op gewezen dat de nieuwe wet de positie van krakers zou versterken, hetgeen echter wel het geval lijkt te zijn (zie het navolgende).

### **Rechtsbescherming van krakers onder de Wet handhaving kraakverbod**

Uit de evaluatie blijkt dat alle betrokken partijen – zover we deze hebben gesproken – dat wil zeggen, officieren van justitie, kraakadvocaten en rechters, van mening zijn dat de rechtspositie van krakers in praktijk niet is uitgehold. De rechter-commissaris weegt uiteindelijk op een vergelijkbare wijze de belangen af zoals ook de voorzieningenrechter dat placht te doen in de situatie van vóór de wetwijziging.

Door de wetwijziging is de rechtspositie van krakers feitelijk sterker geworden. Enerzijds vanwege het feit dat *alle* strafrechtelijke ontruiming(en) nu aan de rechter-commissaris moeten worden voorgelegd. Vóór de wetwijziging kwam de rechter er alleen aan te pas als de krakers een kort geding aanspanden; dit kon alleen als er geen sprake was van bijzondere omstandigheden (nu: dringende noodzaak). Anderzijds door de ‘rolomkering’ bij de rechtsgang. In de oude situatie waren de krakers de eisende partij waarbij zij de onrechtmatigheid van de aankondigde ontruiming moesten aantonen, terwijl in de huidige situatie de officier van justitie de eisende partij is die moet aantonen dat de gewenste ontruiming rechtmatig is.

Een punt van kritiek op de nieuwe wet rond dit thema is wel dat er sprake is van een ongelijk speelveld tussen de officier en de advocaat. Dit zou worden veroorzaakt door het verschil in beschikbare voorbereidingstijd (vgl. artikel 6 EVRM) op de te behandelen zaak tijdens de hoorzitting bij de rechter-commissaris. De officier kan daarvoor in principe elke gewenste tijd nemen, terwijl de advocaat over slechts drie dagen kan beschikken ter voorbereiding op de hoorzitting. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) gaf indertijd in haar advies over het wetsvoorstel aan dat om deze reden een periode van zeven dagen (tussen aankondiging en hoorzitting) meer in overeenstemming zou zijn met het EVRM.

### **Reikwijdte van artikel 551a Sv**

Een aspect van de Wet handhaving kraakverbod dat tot discussie leidt, is de reikwijdte van artikel 551a Sv. En dan meer specifiek met betrekking tot de vraag of een heterdaadontruiming nu ook onder de werking van dit artikel valt. Volgens sommigen is dat niet het geval, omdat er immers nog geen huisrecht is gevestigd. Volgens anderen juist wel, omdat er sprake is van kraken. Daarom zou een heterdaadontruiming moeten worden gezien als ‘dringende noodzaak’, en in dergelijke gevallen schrijft de wet een machtiging van de rechter-commissaris voor, waarbij voor deze zaken dan een mondelinge gegeven volmacht volstaat.

### **Overkoepelende conclusies over doelmatigheid en doeltreffendheid**

De evaluatie laat zien dat er sprake is van tijdwinst, maar dat dit slechts betrekking heeft op een beperkt aantal kraakincidenten. Daarnaast leidt de nieuwe procedure weliswaar tot een grotere werklast bij de betrokken partijen, maar ook dit is, gezien het beperkt aantal zaken, te overzien.

Het geheel in beschouwing nemend, zetten wij vraagtekens bij de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze wet. Het optuigen van de nieuwe procedure voor een beperkt aantal zaken, het voorleggen van een civielrechtelijk vraagstuk aan een rechter-commissaris die zich a priori bezighoudt met het strafrecht, zonder dat er tekenen zijn dat het strafrechtelijk handhaven van het kraakverbod daadwerkelijk is toegenomen door deze wet, brengt ons bij de conclusie dat

de wet niet heeft gebracht hetgeen de meerderheid van het parlement eigenlijk wenst, namelijk “de norm te onderstrepen dat kraken te allen tijde onrechtmatig is.”<sup>3</sup>

Vanuit het werkveld zijn de meningen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van Wet handhaving kraakverbod uiteenlopend. Sommigen omarmen de doelstelling van de wet om sneller tot strafrechtelijk ontruimen te kunnen komen en zij vinden dat de nieuwe wet daartoe wel degelijk bijdraagt, terwijl anderen van mening zijn dat het hier uiteindelijk toch vooral om symboolwetgeving gaat. Niet in de laatste plaats, omdat de wet in de praktijk slechts betrekking heeft op een zéér beperkt aantal kraakzaken.

---

<sup>3</sup> Genoemd door de initiatiefnemers van de Wet kraken en leegstand en herhaald in de Memorie van Toelichting van de Wet handhaving kraakverbod (*Kamerstukken II*, 2019–2020, 35 296, nr. 3, p. 3).

## Leeswijzer

Voor u ligt de eindevaluatie van de Wet handhaving kraakverbod die op 1 juli 2022 in werking is getreden. Zoals de naam van deze initiatiefwet al doet vermoeden, stelt de wet nieuwe kaders voor de handhaving van art. 138a Sr (kraakartikel). Met de wet is de wijze waarop een strafrechtelijke ontruiming plaats kan vinden gewijzigd door aanpassing van art. 551a Sv. In dit onderzoek brengen we de effecten van deze nieuwe wet in kaart.<sup>4</sup>

Woningnood, leegstand en kraken vormen het decor van de wet. Daarom is het eerste hoofdstuk van dit rapport hieraan gewijd. Voordat we bij het verslag van het feitelijke onderzoek komen – waarvan de opzet en de contouren zijn geschetst in hoofdstuk 3 – staan we in hoofdstuk 2 stil bij de geschiedenis van de wetgeving rond leegstand en kraken tot en met de Wet handhaving kraakverbod. In dit hoofdstuk besteden we eveneens aandacht aan de beoogde effecten door de initiatiefnemers van de wet. Ook het oordeel van de Raad van State en uitvoeringsinstanties hierover bij de parlementaire behandeling van de wet komen aan bod.

De evaluatie van de Wet handhaving kraakverbod is over drie hoofdstukken verdeeld. In hoofdstuk 4 besteden we aandacht aan kraakincidenten onder de nieuwe wet. Hierin worden deze incidenten niet alleen beschreven, maar ook gespiegeld aan de situatie van vóór de wetswijzigingen. De evaluatie bestaat namelijk uit een nul-, één- en eindmeting. De wijze van ontruimen van kraakpanden – vóór en ná de wetswijziging – komt aan de orde in hoofdstuk 5. De mate waarin de beoogde effecten van de wet zijn gerealiseerd, beschrijven we in hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk staan we ook stil bij neveneffecten van de wetswijziging.

Het rapport sluit af met een Conclusie- en Discussiehoofdstuk. Bij de conclusies worden de probleemstelling en de onderzoeksvragen beantwoord. Reflecties over de kraakwetgeving in het algemeen en de totstandkoming van de initiatiefwet Handhaving kraakverbod hebben we geschaard onder het kopje Discussie.

---

<sup>4</sup> Met dank aan de leden van de Begeleidingscommissie (zie bijlage 1), onder voorzitterschap van Marijke ter Voert. Zij hebben ons, elk vanuit hun eigen expertise, met kritisch, opbouwend commentaar geïnspireerd om steeds met plezier te werken aan dit evaluatietraject – zowel bij de nul- en één-meting als ook bij deze eindevaluatie.

# 1. Woningnood, leegstand en kraken

Het voorliggende onderzoeksverslag betreft dat van een evaluatie van de Wet handhaving kraakverbod, maar in dit eerste hoofdstuk staan we stil bij de bredere context van kraken. We besteden in dit verband aandacht aan woningnood en leegstand, twee fenomenen die nauw zijn verbonden met het fenomeen kraken. Daarnaast geven we een korte, historische schets van de kraakbeweging.

## 1.1 Woningnood

De industrialisatie en de daaruit voortvloeiende trek naar steden is aan het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw een belangrijke oorzaak van de dan snelgroeiende woningnood, want de woningbouw blijft achter. In 1852 wordt in Amsterdam de eerste woningbouwvereniging van Nederland opgericht: de Vereeniging ten behoeve der Arbeidersklasse. Eind 19<sup>e</sup> eeuw bemoeit de overheid zich meer met volkshuisvesting hetgeen in 1901 resulteert in de Woningwet.<sup>5</sup> Hiermee kent de nationale overheid gemeenten krediet toe om nieuwe huizen te bouwen, krotten op te ruimen en bouwterreinen en woningen aan te kopen. Het lukt woningbouwverenigingen echter niet om voldoende zogenoemde woningwetwoningen te bouwen tegen een kostendeckende en betaalbare huurprijs, veroorzaakt door de stijgende prijzen van bouwmaterialen en door het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog. Uiteindelijk zorgt het Middenstandsbesluit uit 1919 ervoor dat middenstandswoningen worden gebouwd met rijksbijdragen voor woningbouwverenigingen.<sup>6</sup>

Na de Tweede Wereldoorlog is het woningtekort wederom nijpend. Tijdens de oorlog is er weinig gebouwd en is het huizenbestand fors afgenomen. Door de oorlog blijken ongeveer 90.000 woningen te zijn verwoest en nog eens 50.000 woningen zijn zwaar beschadigd.<sup>7</sup> Daarnaast komen er ruim 300.000 mensen uit het voormalige Nederlands-Indië en de Molukken naar Nederland.<sup>8</sup> Bovendien is er na de oorlog sprake van een babyboom en neemt de levensverwachting toe. Om het woningtekort op te vangen worden er in de wederopbouwperiode – van 1945 tot 1965 – rond twee miljoen woningen gebouwd.<sup>9</sup>

In de jaren zestig en zeventig worden veel woningen gerealiseerd door de introductie van hoogbouw; het woningtekort is hierdoor geleidelijk verminderd. In de jaren zeventig domineert het beleid gericht op aanvulling van de woningvoorraad: veel bouwen, ruime subsidies, relatief veel huurwoningen. De aard van het woningprobleem is echter aan verandering onderhevig;

---

<sup>5</sup> Zie ook: [https://canonsociaalwerk.eu/nl\\_vhv/detail/265](https://canonsociaalwerk.eu/nl_vhv/detail/265), laatst geraadpleegd op 5 november 2025.

<sup>6</sup> Gebaseerd op <https://isgeschiedenis.nl/nieuws/woningnood-al-een-eeuw-een-probleem>, laatst geraadpleegd op 5 november 2025.

<sup>7</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2022/achtergrond-bij-de-huizenprijstijgingen-vanaf-2013/3-demografische-ontwikkelingen-en-de-woningvoorraad>, laatst geraadpleegd op 5 november 2025.

<sup>8</sup> [https://nl.wikipedia.org/wiki/Repatriëring\\_van\\_Indische\\_Nederlanders](https://nl.wikipedia.org/wiki/Repatriëring_van_Indische_Nederlanders), laatst geraadpleegd op 16 november 2025.

<sup>9</sup> <https://hetoversticht.nl/actueel/nieuws/294/de-impact-van-de-wederopbouw>, laatst geraadpleegd op 5 november 2025.

het gaat dan niet alleen meer om het aantal woningen, maar vooral ook om het bouwen van de juiste woningen, die bovendien betaalbaar zijn en helpen bij de doorstroming. Deze kentering wordt vooral goed zichtbaar in de jaren tachtig. De nadruk ligt dan meer op beheersing van kosten, stimulering van eigendom, en op meer marktwerking in de woonsector.<sup>10</sup> In die jaren neemt de druk op huurwoningen toe door een afzwakkende koopwoningmarkt vanwege de hoge hypotheekrente.<sup>11</sup>

Eind jaren tachtig spreken de beleidsnota's over 'scheef wonen' – mensen met relatief hoge inkomens die in goedkope sociale huurwoningen wonen – en 'passend wonen'. Deze beleidsverschuiving heeft onder meer de verzelfstandiging van woningcorporaties, minder overheidsinterventie bij nieuwbouw en meer nadruk op doorstroming en inkomensafhankelijke huisvesting voorbereid die uiteindelijk in de jaren 1990-2000 wordt gerealiseerd.<sup>12</sup>

Het huidige woningtekort is ontstaan in de loop van de jaren negentig. Er worden in dat decennium minder huizen gebouwd vanwege de geringe bevolkingsgroei, en de daarmee samenhangende gedachte dat daarmee dus ook de behoefte aan woningen minder zal zijn.<sup>13</sup> Het eigen huis bezit wordt gestimuleerd en de sociale huursector richt zich op doorstroming en minder op huizen bouwen. We zien dit terug in de cijfers. Volgens het CBS is het aandeel huurwoningen in 1971 ongeveer 65 procent van de voorraad. In 2021 is dit nog slechts 41 procent. In 1990 worden er bijna 101.000 woningen gebouwd; dit aantal daalt tot 75-90 duizend in de tweede helft van de jaren negentig.<sup>14</sup>

Na 2000 worden woningcorporaties zelfstandiger en ontvangen ze minder directe rijksbijdragen. Er ontstaat meer aandacht voor duurzaam bouwen, energie-efficiëntie in woningen, en veranderende woonwensen (kleinere huishoudens). De bouwproductie is echter niet voldoende om aan de veranderende vraag (kleinere huishoudens, vergrijzing, migratie) te voldoen.

Het huidige woningtekort is ongeveer 400.000 woningen, wat overeenkomt met plusminus 5 procent van de totale woningvoorraad.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> <https://www.wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl/tijdschrift/winter-2018/een-duurzaam-thuis>, laatst geraadpleegd op 5 november 2025.

<sup>11</sup> <https://www.vastgoedmarkt.nl/187956/1980-wooncrisis-hypotheekrente-stijgt-naar-134-procent>, laatst geraadpleegd op 5 november 2025.

<sup>12</sup> Poulus & Blijie, 2015, p. 9-12.

<sup>13</sup> <https://www.nporadio1.nl/nieuws/economie/b8955a08-e496-4dcd-a4a0-883de67e0f6f/woningtekort-ontstond-al-in-de-jaren-90>, laatst geraadpleegd op 5 november 2025.

<sup>14</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2022/achtergrond-bij-de-huizenprijsstijgingen-vanaf-2013/3-demografische-ontwikkelingen-en-de-woningvoorraad>, laatst geraadpleegd op 5 november 2025.

<sup>15</sup> <https://nos.nl/artikel/2574412-woningtekort-redelijk-stabiel-gebleven-tekort-van-een-kleine-400-000-woningen>, laatst geraadpleegd op 5 november 2025.



## 1.2 De kraakbeweging

De korte historische beschrijving die we hieronder geven van de kraakbeweging laat zich het beste opdelen in vier fasen.<sup>16</sup> Deze fasering hangt mede samen met de veranderende wetgeving. In hoofdstuk 2 komen we uitgebreid terug op de wetsgeschiedenis. In het navolgende ligt de nadruk meer op een sociologische beschrijving van de kraakbeweging.

### 1.2.1 Fase 1: 1965–1977

In de decennia na de Tweede Wereldoorlog worstelt Nederland – zoals beschreven in §1.1 – met ernstige woningnood: veel jonge gezinnen, migranten en studenten vinden geen geschikte huisvesting, terwijl in de steden veel panden langdurig leegstaan.<sup>17</sup> In die context ontstaat de kraakbeweging als een concrete, praktische oplossing — jongeren, kunstenaars, studenten en anderen nemen leegstaande panden in gebruik. Sociologisch kan dit worden gezien als een maatschappelijk initiatief dat een appel doet op de moraal: “wonen als sociaal recht” tegenover “leegstand als maatschappelijk onrecht”. Het is niet in eerste instantie een uitgewerkt ideologisch project (zoals later), maar wel een claim op de ruimte in de stad. De acties zijn vaak lokaal, spontaan, experimenteel van aard. De woonbezettingen zijn praktisch (vanuit de wens een dak boven het hoofd te willen hebben), maar hebben ook een symbolische functie. Ze moeten laten zien dat stadsruimte niet slechts toebehoort aan eigenaren of marktpartijen.

Zo wordt in 1964 door het Amsterdamse studentenblad *Propria Cures* met de slogan *Redt een pandje* opgeroepen panden in Kattenburg te bezetten, waar al woningen zijn ontruimd, terwijl de sloop ervan nog jaren op zou laten wachten.<sup>18</sup> En in 1966 introduceert de Provobeweging het idee van het *witte huizenplan*, waarbij leegstaande huizen worden witgeverfd als symbool dat wie woonruimte nodig heeft, er binnen kan trekken.<sup>19</sup>

Een markant moment aan het einde van deze periode wordt gevormd door de Nieuwmarktrellen (1975). In de jaren 1960-1970 heeft de gemeente Amsterdam plannen voor de aanleg van de metrosysteem Oostlijn en een vierbaansweg door de binnenstad, waarbij grote delen van de oude bebouwing (zover nog aanwezig door de gevolgen van de oorlog) gesloopt moeten worden. Vanaf 1970 worden huizenblokken afgebroken om ruimte te maken voor het caisson-tracé van de metrotunnel. In het voorjaar van 1975 komt het verzet van bewoners, krakers en activisten tot een gewelddadige uitbarsting. De aanleiding vormt de voorgenomen sloop van woningen die volgens bewoners dan nog in redelijke staat zijn, maar het protest is ook gericht tegen de geplande snelweg en metro door de buurt.<sup>20</sup> Hoewel de Nieuwmarktacties

---

<sup>16</sup> Voor uitvoerigere beschrijvingen van de kraakbeweging verwijzen we naar Duivenvoorden (2000) en Van Gemert, Dadusc, & Visser (2012).

<sup>17</sup> Als gevolg van sloopplannen die maar langzaam van de grond komen. In 1953 wordt de Commissie voor Krotopruiming en Sanering ingesteld. Daarnaast wordt verkrotting in de hand gewerkt door de huurbevriezing die is ingesteld om de lonen laag te kunnen houden. <https://anderetijden.nl/aflevering/204/Woningnood>, laatst geraadpleegd op 20 november 2025.

<sup>18</sup> Duivenvoorden, 2000.

<sup>19</sup> [https://nl.wikipedia.org/wiki/Kraken\\_in\\_Nederland](https://nl.wikipedia.org/wiki/Kraken_in_Nederland), laatst geraadpleegd op 20 november 2025.

<sup>20</sup> <https://overamsterdam.nl/2020/12/01/de-slag-om-de-nieuwmarktbuurt>, laatst geraadpleegd op 5 november 2025.

niet louter kraakacties in de klassieke zin zijn (slechts bewonersbezetting van leegstaande panden), overlappen ze met de kraakbeweging qua stijl (zelforganisatie, directe actie, woon-/leefruimte claimen) en kunnen ze worden gezien als onderdeel van de bredere woonstrijd in de jaren zeventig.

### 1.2.2 Fase 2: 1977-1987

In deze periode presenteert de kraakbeweging zich steeds meer als een sociale beweging: collectief, georganiseerd en publiek actief. De beweging ontwikkelt een groot aantal initiatieven: rechtsadviezen, kraakspreekuren, eigen media (krakerskranten, radiostations zoals Radio Rataplan), en zelfbeheer van ruimtes (wooncollectieven, cafés, sociale centra). Cultureel neemt de beweging de positie in van een subcultuur: autonome woon- en werkruimten, muziek- en kunstinitiatieven, zelforganisatie buiten de reguliere markt. Beetje bij beetje ontwikkelt zich een stedelijke tegenmacht, ofwel, kraken is niet louter meer gericht op woningverwerving, maar ook een manier om (speculatieve) stadsontwikkeling aan te vechten.

In deze periode komt het bij de ontruiming van kraakpanden steeds vaker tot gewelddadige confrontaties tussen krakers en de overheid. Enkele bekende voorbeelden hiervan zijn:

- Vondelstraat 72 in Amsterdam. Op 23 februari 1980 wordt dit pand gekraakt. De eigenaar eist dezelfde nacht ontruiming; er volgen barricades, tramverkeer wordt stilgelegd, en op 3 maart 1980 wordt het pand met tanks en grootschalige inzet van de Mobiele Eenheid ontruimd.<sup>21</sup> Deze actie markeert een kantelpunt: de kraakbeweging is nationaal zichtbaar en het grootschalig optreden van de overheid symboliseert de polarisatie.
- De Kroningsrellen na protesten op de dag van de inhuldiging van koningin Beatrix (30 april 1980) onder de leus "Geen woning, geen kroning" vallen ook in deze periode.<sup>22</sup>
- Piersonrellen in Nijmegen (23 februari 1981). Er worden veertien panden en een pakhuis gekraakt om de sloop en de bouw van een parkeergarage te voorkomen. Er volgen barricades, en inzet van politie en leger, tanks en helikopters. Dit resulteert erin dat de parkeergaragecombinatie niet doorgaat en dat de gebouwen in eerste instantie niet worden gesloopt.<sup>23</sup>

Deze fase kenmerkt zich door een veranderende relatie met de overheid. De confrontaties leiden tot stevige ontruimingspraktijken en ook het aantal ontruiming neemt toe. Het frame van kraken verandert van niet alleen 'woonrecht' naar stedelijke kritiek, waarbij de speculatie met panden en de wijze waarop stadsvernieuwing plaatsvindt, kan rekenen op veel tegenreactie. De beweging ontwikkelt zich tot een subcultureel fenomeen. Kraakpanden worden daarmee steeds vaker centra voor muziek, kunst en alternatieve leefstijl. Tegelijkertijd begint er beleid te worden ontwikkeld rond leegstandsbestrijding.

---

<sup>21</sup> <https://hart.amsterdam/nl/page/118290/tanks-door-de-vondelstraat>, laatst geraadpleegd op 5 november 2025.

<sup>22</sup> <https://nl.wikipedia.org/wiki/Kroningsoproer>, laatst geraadpleegd op 5 november 2025.

<sup>23</sup> <https://nl.wikipedia.org/wiki/Piersonrellen>, laatst geraadpleegd op 5 november 2025.

### 1.2.3 Fase 3: 1987-2010

In deze periode raakt de kraakbeweging verdeeld in verschillende typen krakers: idealistische krakers, cultureel-activistische krakers, pragmatische krakers (kraken als tijdelijke woonoplossing) en soms toeristische/creatieve profielen. Sommige kraakpanden worden gelegaliseerd of omgezet in woon-werkprojecten (broedplaatsen), waardoor de radicale rand deels afbrokkelt. In deze periode is er ook sprake van een veranderende stedelijke context door het marktdenken en gentrificatie, met gevolg een liberalisering van de huurmarkt. Dit maakt dat de kraakbeweging meer wordt geconfronteerd met de logica van de markt. De vroegere tegenstelling leegstand versus woningnood krijgt een complexere vorm: veel leegstand wordt sneller gesaneerd of herontwikkeld. Er volgen meer civiele spoedontruimingen (via kort gedingen), anti-kraakconstructies en bewakingssystemen.

Een voorbeeld van hoe de kraakbeweging zich in deze periode beweegt naar overleg en institutionalisering, is de ontruiming van het Wijerscomplex in Amsterdam. Dit complex is in 1981 gekraakt en wordt gepresenteerd als 'broedplaats' met ateliers, café, woonruimten waar 400 mensen wonen en werken. De gemeente wil het complex slopen en de ruimte gebruiken voor een hotel en parkeergarage. De ontruiming op 14 februari 1984 verloopt relatief rustig; 1.500 mensen worden begeleid uit het pand zonder gevechten die we kennen uit begin jaren 1980.<sup>24</sup> Dit kan ook worden gezien als illustratie dat de kraakbeweging niet meer de omvang heeft voor een gewelddadige confrontatie met de overheid.

### 1.2.4 Fase 4: 2010-heden

Deze fase kenmerkt zich door een fundamentele verandering in de juridische en politieke randvoorwaarden voor kraken en door verschuivingen in de visie van de activisten. Terwijl de kraakbeweging van de jaren tachtig grotendeels verdwenen is, verschijnen er nieuwe vormen van woonactivisme en tijdelijke bezettingspraktijken.

De Wet kraken en leegstand (inwerking getreden 1 oktober 2010) maakt kraken van leegstaande panden strafbaar (zie hoofdstuk 2). In sociologische termen kan deze wetgeving worden gezien als onderdeel van een hernieuwde controle over de stedelijke ruimte. Kraken wordt niet langer getolereerd, stedelijke ruimte wordt steeds meer gecontroleerd door de markt en de staat.<sup>25</sup>

Hoewel het aantal kraken afneemt, ontstaan er nieuwe vormen van woonactivisme: tijdelijke bezettingen, sociale centra, kraken voor migranten, zoals het collectief *We Are Here* in Amsterdam dat sinds 2012 panden kraakt in het kader van migrantenhuisvesting.<sup>26</sup> Kraken wordt vaker een tactiek binnen een bredere woonstrijd, zoals protest tegen speculatie, gentrificatie en het gebrek aan betaalbare woningen. De legitimatie verandert van "woningnood versus leegstand" naar "woningmarkt als onderdeel van onrecht", "stad als grondslag voor sociale ongelijkheid".

---

<sup>24</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Wyers\\_%28squat%29](https://en.wikipedia.org/wiki/Wyers_%28squat%29), laatst geraadpleegd op 5 november 2025.

<sup>25</sup> Pruijt, 2013.

<sup>26</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/We\\_Are\\_Here\\_%28collective%29](https://en.wikipedia.org/wiki/We_Are_Here_%28collective%29), laatst geraadpleegd op 5 november 2025.

Een voorbeeld van een kraakactie uit deze periode is die van het gebouw (op de) Valreep in Amsterdam-Oost (voormalige dierenasiel) dat op 24 juli 2011 wordt gekraakt door ongeveer honderd activisten. De krakers organiseerden zelfbeheer, buurtactiviteiten, en ludieke acties, zoals een nep-persbericht dat het stadsbestuur het gebouw aan hen zou overdragen. Uiteindelijk wordt het pand 17 juni 2014 ontruimd.<sup>27</sup> Later wordt de plek omgevormd tot een horecagelegenheid.<sup>28</sup>

### 1.2.5 Samenvattend overzicht

In het onderstaande schema vergelijken we de vier fasen met elkaar aan de hand van vier dimensies, gezien vanuit het perspectief van de kraakbeweging: functie, legitimatie, organisatie en relatie tot de overheid.

|             | 1965-1977                   | 1977-1987                          | 1987-2010                            | 2010-heden                                     |
|-------------|-----------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------------|
| Functie     | Noodoplossing<br>Woonstrijd | Massabeweging<br>Subcultuur        | Woonstrategie<br>Stedelijk activisme | Strafbaar verzet<br>Woonprotest                |
| Legitimatie | Moreel woonrecht            | Antikapitalistische<br>stadsstrijd | Autonomie<br>Pragmatisme             | Anti-wooncrisis,<br>anti-speculatie            |
| Organisatie | Losse netwerken             | Collectief<br>Coördinatie          | Fragmentatie<br>Thematisch           | Kleinschalig, tactisch,<br>juridisch kwetsbaar |
| Staat       | Gedogen<br>Lokaal beleid    | Confrontatie<br>Ordehandhaving     | Beheersing via<br>civiel recht       | Criminalisering<br>via strafrecht              |

### 1.2.6 Soorten krakers volgens onze respondenten

Voor dit onderzoek hebben we in de formele gesprekken met de professionals (zie hoofdstuk 3 en bijlage 2) regelmatig gevraagd naar de 'mentale kaart' die de geïnterviewden in hun hoofd hebben waar het de soorten krakers betreft die actief zijn in Nederland. Hierbij hebben we de respondenten gevraagd vooral in te zoomen op motieven voor het kraken. Daarnaast hebben we in dit verband aandacht besteed aan de soorten kraakobjecten.

Vooropgesteld moet worden dat het lastig is om heel scherpomlijnde categorieën te ontdekken in het speelveld van krakers. Het meest logisch lijkt het daarom te spreken in termen van een continuüm waarbij soms ook sprake is van overlap van groepen. In de interviews wordt daarbij het meest gesproken in termen die zich het beste laten vertalen in een vierdeling; die laat zich ongeveer als volgt omschrijven:

- 1) De economisch gemotiveerde kraker die geen betaalbare woonruimte kan vinden, en daarom als kraker bewust op zoek gaat naar gratis woonplekken.
- 2) De idealistische kraker die op zoek is naar een ruimte die zich leent voor het maken van kunst in enigerlei vorm en/of op zoek is naar een alternatieve vorm van (samen) wonen.

<sup>27</sup> Ontruiming van gekraakt pand De Valreep is zo goed als afgerond, *Het Parool*, 17, juni 2014. <https://www.parool.nl/nieuws/ontruiming-van-gekraakt-pand-de-valreep-is-zo-goed-als-afgerond~b92b1852/>, laatst geraadpleegd op 22 december 2025.

<sup>28</sup> <https://en.wikipedia.org/wiki/Valreep>, laatst geraadpleegd op 22 december 2025.

Bedrijfsgebouwen en industrieterreinen waar caravans, campers, of woonwagens op kunnen worden geplaatst zijn vaak plekken waar het oog van deze categorie krakers op valt.

- 3) De 'spandoek-protest-kraker' die vooral in de stedelijke omgeving zijn opwachting maakt. Het kraken van een pand is dan niet primair bedoeld om (goedkope) woonruimte te bemachtigen, maar dient vooral om misstanden aan de kaak te stellen. Het zijn meestal goed georganiseerde, degelijk voorbereide groepen waar deze krakers deel van uitmaken. De panden die worden gekraakt zouden 'symboolpanden' kunnen worden genoemd. Ze zijn dan vaak exemplarisch voor een bepaalde categorie leegstand.
- 4) De (psychisch) kwetsbare, 'verwarde' kraker die voor een deel afkomstig is uit de GGZ, of daar tegenaan schurkt. Mensen met een drugs-drankverslaving en/of psychische problematiek of een verleden daarin die niet (meer) in aanmerking lijken te komen voor enigerlei maatschappelijke zorg of opvang of dat zelf niet (langer) willen. Het zijn personen die waarschijnlijk ook lang niet altijd bewust 'kraken', maar eerder wanhopig op zoek zijn naar onderdak, een slaapplek, al is het maar voor één nacht.

### 1.2.7 Krakers anno 2025: een kleine impressie

Anders dan bij de nul- en één-meting hebben we voor de eindevaluatie ook gesproken met krakers die ten tijde van het onderzoek actief zijn. Het betreft telkens betrokkenen bij kraakacties binnen de gemeentegrenzen van Amsterdam. De gesprekken, in bijna alle gevallen informeel van aard, spelen zich af in en om de gekraakte panden. Bij één gelegenheid is het wel gelukt om binnen een van de kraakpanden krakers/sympathisanten in een interview-setting te spreken. Daarvan is het onderstaande korte relaas de neerslag.

In een van de kraakpanden in de Amsterdamse binnenstad treffen we een drie krakers aan met wie we een langer het gesprek voeren. Van de drie is er feitelijk slechts één persoon die zich als de echte kraker opwerpt. Hij werkt aan zijn proefschrift. Die activiteit is echter door zijn nogal turbulente wooncarrière even op pauze gezet. De andere twee hebben elders hun woonplek en zijn eigenlijk meer te betitelen als sympathiserende buurtbewoners. De drie gespreksgenoten (tweede helft twintig/ begin dertig) hebben een enigszins vergelijkbare woongeschiedenis die zou kunnen worden omschreven als die van 'precair wonen'. Het betekent wonen in tijdelijk onderhuur, antikraak, afgewisseld met momenten van dakloosheid. En ook is er soms tijdelijk onderdak bij familie of vrienden. En voor sommigen is er dan het kraken als woonoplossing; in dit geval voor een van hen.

De twee sympathiserende buurtbewoner/ krakers hebben het actief kraken en ook wonen in een kraakpand echter achter zich gelaten, omdat ze inmiddels een legale woonplek hebben gevonden, maar zij voelen nog altijd verantwoordelijkheid naar mensen die geen woning hebben. Het kraken wordt door hen vooral gezien als een actie tegen leegstand en tegen verwaarlozing van panden door huiseigenaren. En meer in het algemeen is het ook een protest tegen de voortdurende wooncrisis.

In het gesprek benadrukken ze dat kraken meer is dan wonen. In hun ogen draait het ook om community building, solidariteit met minder bedeelden, en het bieden van een ruimte aan mensen die geen perspectief hebben op een woonplek. Naast een rol in het sinds enkele weken gekraakte pand zijn ze actief bij demonstraties, het organiseren van culturele evenementen en organiseert een van hen wekelijks een kleine voedselbank voor mensen met een smalle beurs door het overschot van het Food Center<sup>29</sup> gratis aan te bieden op een vast (afhaal)punt in de buurt.

Er is – volgens de drie gespreksgenoten – geen sprake van een hiërarchie in de onderlinge verhoudingen in het pand. Er zijn informele (leef)regels afgestemd op de bewoners van het moment.<sup>30</sup> De regel is bijvoorbeeld dat er geen harddrugs worden getolereerd en dat er collectief wordt opgetreden als mensen problematisch gedrag vertonen. In meer algemene termen geldt wel dat er met het kraakpand aan iedereen onderdak wordt geboden die dat nodig heeft.

Ten aanzien van hun juridische positie vinden deze krakers dat ze ten onrechte worden gecriminaliseerd. Ook vinden ze dat het hen aan rechtsbescherming ontbreekt. Ze vertellen meerdere malen te maken te hebben gehad met illegale ontruiming en intimidatie.

Opvallend is de maatschappelijke betrokkenheid die in het gesprek naar voren komt. De gespreksdeelnemers uiten hun frustratie over het beeld dat krakers alleen "witte linkse studenten" zijn en wijzen op de sociale diversiteit en noodzaak van kraken. Ze benadrukken het in hun ogen nog altijd veelvoorkomend racisme in onze samenleving, de slechte behandeling van ongedocumenteerden en meer in het algemeen het ontbreken van het recht op wonen. Kraken is volgens deze drie een directe reactie op falend overheidsbeleid, gebrekkige handhaving van leegstandsregels en het structureel uitsluiten van kwetsbare groepen op de woningmarkt.

Wat betreft de kraakscene anno 2025: volgens deze drie respondenten bestaat de scene uit een mix van mensen met heel verschillende achtergronden, variërend van idealisten tot mensen die simpelweg een woning nodig hebben. Beide motieven zijn vaak verweven. Er zou volgens hen sprake zijn van een sterke internationalisering van de kraakscene in Nederland. Deze drie gespreksgenoten schatten dat minimaal helft van de actieve krakers een niet-Nederlandse achtergrond heeft. Zo vormt het kraken onder buitenlandse studenten vaak een uitweg voor de schier onbetaalbare woningmarkt. Omdat het kraken wel enige kennis van wetgeving vereist, maar ook een sociaal netwerk en middelen is het volgens deze drie respondenten voor mensen met minder geprivilegieerde achtergronden wel moeilijker geworden om te kraken.

---

<sup>29</sup> Het Food Center is een groothandelsmarkt voor de dagelijkse bevoorrading van de Amsterdamse horeca en detailhandel (<https://www.foodcenter.nl/>).

<sup>30</sup> Het kraakpand – een benedenwoning van ongeveer 40 vierkante meter – lijkt open te staan voor iedereen die een tijdelijk slaapplek zoekt: daklozen, relatief vaak buitenlandse jongeren, maar bijvoorbeeld ook een jonge vrouw die in de avonduren werkt in een nabijgelegen coffeeshop en zo af en toe een slaapplek vindt in het gekraakte pand, omdat de bus die haar thuis moet brengen aan het begin van de nacht niet meer rijdt.

Overigens lijken de regels rond het kraken en de procedure rond eventuele uitzetting ook voor deze krakers niet op alle punten even helder; ze worden daarin steeds bijgelicht door de kraakadvocaat die hen terzijde staat in de procedure rond de eventuele ontruiming.<sup>31</sup>

Dat de regels rond de nieuwe wet niet voor alle betrokkenen rond het kraken anno 2025 helder zijn, blijkt ook tijdens een buurtbijeenkomst in Amsterdam die in het teken staat van een vergelijking tussen het kraken in de Amsterdamse Nieuwmarktbuurt in 1975 en 2025). Een van de onderzoekers is daar in de zaal aanwezig en mengt zich op enig moment in de forumdiscussie over het kraken en de procedures die daar onder de nieuwe wetgeving bij horen als het komt tot een ontruiming. Na afloop stellen verschillende aanwezigen (ook krakers) aanvullende vragen, bijvoorbeeld over de procedure zoals die zich blijkbaar dan nu deels afspeelt tijdens een hoorzitting bij de rechter-commissaris. Ondanks dat de nieuwe wet op dat moment ruim drie jaar in werking is, is het voor sommigen toch nieuwe informatie over de gang van zaken onder de Wet handhaving kraakverbod.

De internationalisering van de kraakscene lijkt te worden bevestigd bij onze vervolfbezoeken aan het bewuste kraakpand. Telkens treffen we er dan vooral ook veel buitenlandse personen – met name Spaanstaligen – aan; een observatie die overigens overeenkomt met ons bezoek aan een ander gekraakt object in de hoofdstad, namelijk de Klokkenhof aan het Amsterdamse Surinameplein, een groot appartementencomplex (bestaande uit 144 eenkamerwoningen) in bezit van investeringsmaatschappij Vesteda waarvan een deel op het moment van bezoek al langere tijd is gekraakt. In enkele korte gesprekken met krakers aldaar noteren we onder meer Spaanse en Italiaanse achtergronden. Meerdere van de krakers verklaren werkzaam te zijn in Amsterdam als arbeidsmigrant, bijvoorbeeld als afwashulp bij de McDonalds aan het Amsterdamse Leidseplein. Het kraken lijkt voor hen vooral een goedkope woonoplossing te zijn.

## 1.3 Leegstand

In deze paragraaf staan we eerst stil bij de omvang van leegstand. Vervolgens schetsen we kort het wettelijk kader om ongewenste leegstand tegen te gaan (Leegstandswet). En verder besteden we aandacht aan de twee componenten van de Leegstandswet: tijdelijk verhuur en de leegstandsverordening.

### 1.3.1 Leegstand in omvang

In de Landelijk Monitor Leegstand van het CBS wordt sinds 2015 de administratieve leegstand bijgehouden op basis van de Basisregistratie Personen (BRP), het Algemeen bedrijven register (ABR) en de Landelijke Voorziening Waardering Onroerende Zaken (LV WOZ). De monitor bevat ook de langdurige leegstand (ten minste één jaar).<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Het betreffende pand wordt in de loop van 2025 ontruimd via een strafrechtelijke procedure.

<sup>32</sup> [https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/maatwerk-microdatabestanden/maatwerk-microdatabestanden/overig/leegstandsmonitor\\_2015-2024](https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/maatwerk-microdatabestanden/maatwerk-microdatabestanden/overig/leegstandsmonitor_2015-2024), laatst geraadpleegd op 6 november 2025.

**Tabel 1.1 Voorraad, leegstand en langdurige administratieve leegstand (2024)**

|           | Voorraad<br>(populatie) | Leegstand |            | Langdurige leegstand |            |
|-----------|-------------------------|-----------|------------|----------------------|------------|
|           |                         | Aantal    | Percentage | Aantal               | Percentage |
| Woningen  | 8.120.550               | 188.830   | 2,3        | 63.900               | 0,8        |
| Winkels   | 121.830                 | 9.240     | 7,6        | 6.100                | 5,0        |
| Industrie | 208.590                 | 16.220    | 7,8        | 9.570                | 4,6        |
| Kantoren  | 85.530                  | 7.750     | 9,1        | 5.370                | 6,3        |

Bron: CBS (Landelijk Monitor Leegstand 2024)

Cijfers van de monitor laten zien dat de administratieve leegstand van woningen in de periode 2021-2024 tussen de 2,2 en 2,4 procent ligt.<sup>33</sup> Dat percentage wijkt nauwelijks af de 2 procent die doorgaans als de standaard frictieleegstand voor woningen wordt beschouwd.<sup>34</sup> Ongeveer een derde van de leegstaande woningen staat langer dan één jaar leeg. De leegstand bij niet-woningen zoals winkels, industriegebouwen en kantoorruimtes ligt op een hoger niveau. Tabel 1.1 geeft een overzicht van de voorraad, leegstand en langdurige leegstand voor woningen en voor de drie genoemde vormen van niet-woningen.

In opdracht van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft het CBS onderzoek gedaan naar de 63.900 woningen die langdurig leegstaan. Hieruit blijkt dat een deel van de langdurig leegstaande woningen veelal om een verklaarbare reden niet (direct) kan worden benut. Als hiervoor wordt gecorrigeerd blijven er ongeveer 12.600 langdurig leegstaande woningen over die mogelijk aan de woningvoorraad zouden kunnen worden toegevoegd.<sup>35</sup>

### 1.3.2 Wetgeving

De Leegstandwet die in 1981 wordt ingevoerd heeft als doel de "maatschappelijk onaanvaardbare leegstand van woningen en andere gebouwen krachtig terug te dringen".<sup>36</sup> Met deze wet krijgen gemeenten de mogelijkheid om een meldplicht van leegstand in te voeren en na een leegstand van vijf maanden een gebouw te vorderen. Daarnaast maakt de wet in specifieke situaties tijdelijke verhuur mogelijk; eigenaren van bepaalde leegstaande woningen en gebouwen krijgen de mogelijkheid deze tijdelijk te verhuren. Dit geldt bij verkoop van een woning waar de eigenaar zelf in heeft gewoond en bij woningen die worden gesloopt of dan wel gerenoveerd.<sup>37</sup>

In 1992 wordt de meldplicht en de mogelijkheid tot vordering ondergebracht in de Huisvestingswet, terwijl tijdelijk verhuur onderdeel blijft van de Leegstandswet. Als in 2010 de Wet kraken en leegstand in werking treedt, leidt dat ook tot wijzigingen van de Leegstandswet. Zo wordt de leegstandsverordening, die nog steeds actueel is, in 2010 geïntroduceerd. Ook wordt

<sup>33</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/48/landelijke-monitor-leegstand-2024>. Zie Tabel 0 in de te downloaden Exceltabel, laatst geraadpleegd op 6 november 2025.

<sup>34</sup> RIGO, 2024, p. 26.

<sup>35</sup> *Kamerstukstukken II*, 2024/25 31560 nr. 54.

<sup>36</sup> RIGO, 2024, p. 14.

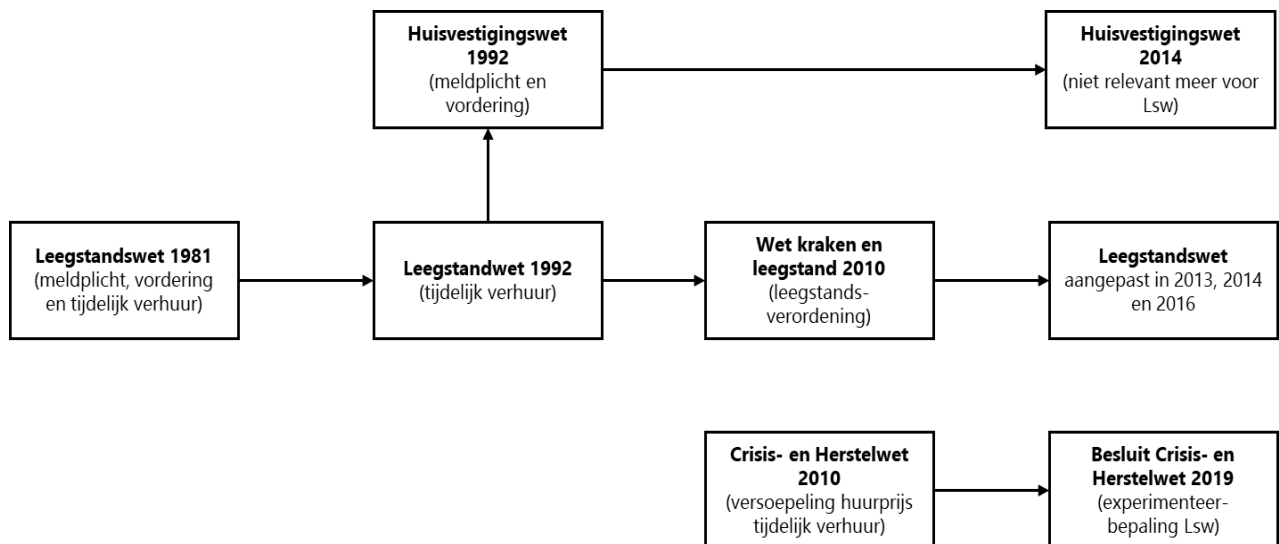
<sup>37</sup> Teeuw, 2012.



een meldplicht voor niet-woningen ingevoerd. De meldplicht voor woningen blijft echter tot 2014 onderdeel van de Huisvestingswet.

Een andere verwante wet van belang voor de Leegstandwet is de Crisis- en Herstelwet uit 2010 waarmee een versoepeling van de huurprijsregulering voor tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet wordt ingevoerd.<sup>38</sup> In 2013 wordt deze versoepeling verankerd in de Leegstandwet zelf. Het gaat dan om de maximale huurprijs voor te koop staande woningen.

**Figuur 1.1 Belangrijkste ontwikkelingen Leegstandwet en aanverwante wetgeving**



Bron: RIGO, 2024, Figuur 2, p. 14

Anno 2025 is de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voornemens om de Leegstandwet aan te scherpen. Deze aanscherping is gebaseerd op de zogeheten de experimenteerbepaling (zie §1.3.4).<sup>39</sup> Deze bepalingen zouden dan niet alleen voor woningen, maar ook niet-woningen moeten gelden. Tot slot geeft de minister aan: “geen nut of noodzaak (te zien) om over te gaan tot een vorm van een leegstandbelasting waarbij een eigenaar na bijvoorbeeld anderhalf jaar leegstand voor een vastgesteld bedrag door de gemeente wordt belast of procentueel via de OZB of anderszins. Pas als voorgaande beleidsvoornemens niet tot resultaat leiden zal ik een vorm van leegstandbelasting nader overwegen.”<sup>40</sup>

<sup>38</sup> “Voorheen werd ook voor deze woningen onder de Leegstandwet de prijs bepaald op basis van het Woningwaarderingstelsel. In crisistijd werd dit als onwenselijk gezien voor mensen die hun woningen niet konden verkopen vanwege de afname van de vraag, maar in de tussentijd graag tijdelijk zouden willen verhuren. Als gevolg van deze regeling kon de gemeente geen maximum meer opleggen aan de huurprijs van te koop staande woningen die tijdelijk werden verhuurd onder de Leegstandwet” (RIGO, 2024, p. 15).

<sup>39</sup> Intussen is de internetconsultatie gesloten. De memorie van toelichting van het wetsvoorstel is hier te downloaden: <https://internetconsultatie.nl/leegstandwet/b1>, laatst geraadpleegd op 7 november 2025.

<sup>40</sup> *Kamerstukstukken II*, 2024/25 31560 nr. 54, p. 6.

### 1.3.3 Tijdelijke verhuur

De Leegstandswet biedt vastgoedeigenaren de mogelijkheid bij de gemeente een vergunning voor tijdelijke verhuur aan te vragen. De woonruimte moet dan wel aan voorwaarden voldoen. Als het een koopwoning betreft dan moet de eigenaar daar zelf hebben gewoond of moet de woning nog nooit bewoond zijn geweest (nieuwbouw). Huurwoningen komen alleen voor tijdelijke verhuur in aanmerking als de ruimte is bestemd voor sloop of renovatie.<sup>41</sup>

Een vergunning voor tijdelijke verhuur is maximaal twee jaar geldig, maar deze vergunning kan wel worden verlengd. Voor koopwoningen geldt echter een vergunningsduur van vijf jaar, maar deze vergunning kan niet worden verlengd. Bij tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet is er geen sprake van huurbescherming; de verhuurder kan eenzijdig de huurovereenkomst opzeggen. De minimale duur van de huurovereenkomst is zes maanden bij huurwoningen en drie maanden bij koopwoningen. De opzegtermijn is drie maanden in het algemeen en twee maanden bij voor verkoop bestemde huurwoningen. De huurprijs wordt vastgesteld aan de hand van het Woningwaarderingstelsel.<sup>42</sup>

Uit een vragenlijstonderzoek onder gemeenten van RIGO blijkt dat 25 van 55 gemeenten de afgelopen twaalf maanden een of meerdere vergunningen hebben verleend. De meeste vergunningen zijn afgegeven voor sloop of renovatie van huurwoningen. De onderzoekers merken op dat deze woningen vermoedelijk vooral in het bezit zijn van woningcorporaties. In het rapport wordt voor Amsterdam en Rotterdam het aantal verleende vergunningen in de afgelopen twaalf maanden genoemd, te weten 1.034 en 97. De gemeente Amsterdam meldt ook dat 970 van de 1.034 vergunningen betrekking hebben op corporatiewoningen.<sup>43</sup>

### 1.3.4 Leegstandsverordening

Een gemeente kan ervoor kiezen om een leegstandsverordening op te stellen (artikel 2 Lsw). Een recente inventarisatie laat zien dat slechts 26 gemeenten een leegstandsverordening hebben. Dit wordt in de evaluatie van RIGO verklaard met de constatering dat leegstand lang niet altijd als problematisch wordt ervaren door gemeenten.<sup>44</sup> Daarbij komt dat een leegstandsverordening ambtelijke capaciteit kost. Gemeenten die wel een verordening hebben, ervaren de meldplicht en overleg met de eigenaar als nuttig, maar het voordragen van een huurder door de gemeente blijkt in de praktijk niet effectief.<sup>45</sup>

De leegstandsverordening omvat de meldplicht, overleg met de eigenaar en een voordracht van een gebruiker.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> RIGO, 2024, p. 19.

<sup>42</sup> RIGO, 2024, p. 20.

<sup>43</sup> RIGO, 2024, p. 69.

<sup>44</sup> "Uit de interviews met vooral de gemeenten komt naar voren dat ook langdurige leegstand (langer dan een jaar) vaak een begrijpelijke verklaring heeft. Voorbeelden zijn obstakels om tot functieverandering te komen, een erfeniskwestie, of omstandigheden waardoor een verbouwing langer duurt." (RIGO, 2024, p.3).

<sup>45</sup> RIGO 2024, p. 3.

<sup>46</sup> RIGO, 2024, p. 17-18.

- Meldplicht. De gemeente kan eigenaren van gebouwen verplichten om leegstand van langer dan ten minste zes maanden te melden bij de gemeente. De meldingen dienen te worden bijgehouden op een leegstandlijst. In de verordening kan worden opgenomen om welke gebouwen het gaat en om welke delen van de gemeente.
- Overleg. Binnen drie maanden na de melding van leegstand moet een gesprek plaatsvinden. In dit gesprek wordt gezocht naar een (tijdelijke) oplossing voor de leegstand, bijvoorbeeld in de vorm van leegstandsbeheer (zie ook §1.4).
- Voordracht. Als het gebouw ten minste een jaar leeg staat en (delen van) het gebouw (zijn) is geschikt voor gebruik, dan kan de gemeente een gebruiker voorstellen. De eigenaar is verplicht deze voordracht te honoreren, tenzij de eigenaar het gebouw zelf in gebruik neemt.

In april 2019 is een experimenteerbepaling toegevoegd aan de Crisis- en herstelwet die per 1 januari 2024 is overgegaan naar de Omgevingswet. Deze bepaling maakt kortere termijnen mogelijk voor de meldplicht en geeft de mogelijkheid tot gedwongen verhuur. Een last onder dwangsom kan worden ingezet om naleving van een leegstandsbeschikking af te dwingen.<sup>47</sup>

RIGO geeft aan dat anno 2024 alleen de gemeente Amsterdam (sinds december 2022) en de gemeente Utrecht (sinds oktober 2023) gebruik maken van dit experiment.<sup>48</sup> Het experiment is verlengd tot 31 december 2029. De ervaringen van de gemeenten Utrecht en Amsterdam zijn positief, aldus RIGO.<sup>49</sup> Hierbij wordt met name gewezen op de mogelijkheid een eigenaar te verplichten tot verhuur een goede vervanging is van de voordracht van een huurder door de gemeente.

## 1.4 Leegstandsbeheer

Leegstandsbeheer – in de vorm van tijdelijke verhuur, antikraak en leegstandsbewaking – is een belangrijk instrument in de Nederlandse vastgoed- en woningmarkt geworden. De activiteit draagt bij aan het beheersen van leegstand, het voorkomen van verloedering en het tijdelijk beschikbaar maken van vastgoed voor gebruik, maar tegelijkertijd roept het vragen op over woonzekerheid, huurbescherming en de effectiviteit van overheidsinstrumenten.

De wettelijke basis van tijdelijk verhuur is de Leegstandswet (zie §1.3). Antikraak is echter iets anders. Hierbij is geen sprake van een huurovereenkomst, maar van een bruikleenovereenkomst waarbij een pand tijdelijk gratis in gebruik wordt gegeven. Hierbij is er dan ook geen sprake van huurbescherming. Wel kan er een tegemoetkoming worden gevraagd voor service- of administratiekosten. Bruikleen kan ook worden gebruikt bij bedrijvigheid, terwijl tijdelijke verhuur alleen bestemd is voor wonen.<sup>50</sup>

Om tegemoet te komen aan de kritische geluiden over het instrument van antikraak, en om misstanden te voorkomen, zijn er in de achterliggende jaren enkele maatregelen genomen. Zo

---

<sup>47</sup> RIGO, 2024, p. 18.

<sup>48</sup> RIGO, 2024, p. 19.

<sup>49</sup> RIGO, 2024, p. 3.

<sup>50</sup> RIGO, 2024, p. 21.

heeft de sector, mede op initiatief van de overheid, onder meer het Keurmerk Leegstandbeheer ontwikkeld en is er een branchevereniging opgericht, de Vereniging Leegstandbeheerders Nederland (VLBN).

De twintig leegstandsbeheerders die zijn aangesloten bij het Keurmerk Leegstandsbeheer hebben zich verplicht om een opzegtermijn van minimaal 28 dagen te respecteren bij antikraakbewoning.<sup>51</sup> De antikraakbewoner heeft de plicht om voor de woning te zorgen en vakantie te melden.<sup>52</sup> De beheerder dient zich aan de gedragscode van het Keurmerk te houden, zoals een maximale gebruiksvergoeding en een binnentredingsprotocol. Ook kent het Keurmerk een klachtencommissie, waar antikraakbewoners terecht kunnen. De maximale gebruiksvergoeding voor een antikraakwoning is in 2025 € 230.47 (excl. nutskosten) dan wel € 320.09 (incl. nutskosten).<sup>53</sup>

Over het aantal antikraakbewoners is weinig bekend, omdat deze woonvorm vaak niet wordt geregistreerd onder reguliere huurwoningen. Volgens een schatting van de branchevereniging Vereniging Leegstandbeheerders Nederland (VLBN) wonen in 2023 ongeveer 30.000 personen in antikraak-constructies.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> <https://keurmerkleegstandbeheer.nl/gecertificeerden/>, laatst geraadpleegd op 7 november 2025.

<sup>52</sup> Het is van belang dat de woning bewoond is en als de bewoner op vakantie is, dan wordt de woning extra in de gaten gehouden door de leegstandsbeheerder.

<sup>53</sup> <https://keurmerkleegstandbeheer.nl/normen-procedures-gedragscode/>, laatst geraadpleegd op 7 november 2025.

<sup>54</sup> <https://www.rtl.nl/nieuws/artikel/5416023/antikraak-wonen-populairder-dan-ooit-soms-wel-super-stressvol>, laatst geraadpleegd op 7 november 2025.

## 2. Wetgeving rond kraken

In dit hoofdstuk schetsen we op hoofdlijnen de wetsgeschiedenis rond kraken en plaatsen daarmee de Wet handhaving kraakverbod in een historisch perspectief. We staan niet alleen stil bij wetgeving en jurisprudentie, maar ook bij het doel dat de wetgever nastreeft met de wettelijke aanpassingen.

### 2.1 Feitelijk gebruik als bron van huisvrede: Hoge Raad 1914

In de negentiende eeuw wordt het eigendomsrecht beschouwd als een vrijwel absoluut recht. Volgens het Burgerlijk Wetboek van 1838 heeft de eigenaar de bevoegdheid zijn eigendom te gebruiken, daarvan het genot te hebben en erover te beschikken (BW 1838, art. 625).<sup>55</sup>

Civiele procedures zijn ook in de negentiende eeuw mogelijk (via revindicatie<sup>56</sup>), maar een eigenaar kan vaak zonder voorafgaande rechterlijke tussenkomst overgaan tot ontruiming – zolang daarbij geen geweld wordt gebruikt. De huisvrede geldt alleen voor hen die rechtmatig het pand bewonen, zoals huurders of bewoners met toestemming van de eigenaar.

In de negentiende eeuw wordt feitelijk verblijf zonder titel – zoals bij kraken – niet beschouwd als iets dat civielrechtelijk of strafrechtelijk bescherming geniet. Er is dan ook geen jurisprudentie die huisvrede toekent aan onrechtmatig verblijvende bewoners. Volgens de gangbare leer kan een eigenaar zijn eigendom zonder rechterlijke machtiging betreden en terugnemen, zolang de bewoner geen rechtsgeldige titel kan aantonen. Het idee dat feitelijk gebruik op zichzelf rechten zou kunnen scheppen – zoals huisvrede – is op dat moment onbekend in de doctrine.<sup>57</sup>

In het strafrecht wordt de bescherming van woningrust met de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886 systematisch geregeld.<sup>58</sup> Artikel 138 Sr stelt huisvredebreuk strafbaar, maar dan alleen als personen tegen de wil van de bewoner binnentreden. De juridische status van die bewoner is op dat moment bepalend: zonder titel (huur, eigendom) wordt de persoon in kwestie niet als beschermde bewoner gezien. Dit betekent dat krakers vóór 1914 in het algemeen niet strafrechtelijk beschermd zijn tegen eigenmachtig binnendringen of uitzetting.

---

<sup>55</sup> Geciteerd in Milo, 2020, p. 254, voetnoot 7.

<sup>56</sup> Revindicatie is het recht van een eigenaar om zijn zaak op te eisen van een ander, die de zaak zonder recht onder zicht houdt. Revindicatie wordt ook wel *opeising van eigendom* genoemd. In sommige gevallen wordt de houder van de zaak, tegen de vordering tot revindicatie beschermd (artikel 5:2 BW).

<sup>57</sup> Van Schaik, 1899, p. 33-76 en p. 116-124.

<sup>58</sup> Het Wetboek van Strafrecht wordt door de wet van 3 maart 1881 (Stb. 1881, 35) vastgesteld, maar het treedt pas op 1 september 1886 in werking. Artikel 138, lid 1 luidt in die tijd als volgt: "Hij, die in de woning of het besloten lokaal of erf, bij een ander in gebruik, wederrechtelijk binnendringt of, wederrechtelijk aldaar vertoevende, zich niet op de vordering van of van wege den rechthebbende aanstonds verwijdt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste driehonderd gulden."

Een uitspraak van de Hoge Raad uit 1914 vormt een fundamentele doorbraak.<sup>59</sup> Voor het eerst erkent de hoogste civiele rechter dat iemand die zonder rechtstitel een pand bewoont, toch bescherming kan genieten onder het concept van huisvrede.

Hiermee wordt de feitelijke bewoning als voldoende geacht om bescherming te krijgen tegen eigenrichting – ongeacht de rechtmatigheid van die bewoning. Dat betekent dat een pandeigenaar zich voortaan tot de rechter moet wenden om een ontruiming af te dwingen, in plaats van eigenmachtig in te grijpen. Deze gedachte zal later ook in strafrechtelijke zin worden overgenomen.<sup>60</sup> De uitspraak kan als kantelpunt worden beschouwd: het civiele recht begint bewoners te beschermen op grond van feitelijk gebruik, en niet alleen op basis van formele titel. Daarmee is de kiem ontstaan van wat later het huisrecht is gaan heten.

## 2.2 Kraken in het strafrecht: Leegstandswet (1981)

In de jaren zeventig van de vorige eeuw ontstaat in Nederland een georganiseerde kraakbeweging, mede als reactie op aanhoudende woningnood en structurele leegstand van panden (zie ook §1.2). In dit tijdsgewricht oordeelt de Hoge Raad oordeelt dat het betreden van een leegstaand pand niet als huisvredebreuk (art. 138 Sr) kan worden aangemerkt, omdat er geen sprake is van verstoring van iemands woningrust.<sup>61</sup>

Omdat het strafrecht geen oplossing biedt, moeten eigenaren zich tot de civiele rechter wenden. De gebruikelijke route is een kortgedingprocedure tot ontruiming, gebaseerd op revindicatie (artikel 5:2 BW) – teruggave van het eigendomsrecht – of op onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW), onrechtmatig gebruik van andermans eigendom. Rechters stellen daarbij in toenemende mate eisen aan de eigenaar. Zo moet de eigenaar aantonen dat deze een concreet belang heeft bij ontruiming (bijvoorbeeld aan de hand van een gebruiksplan of door verkoop of verhuur), anders kan de ontruiming worden geweigerd of uitgesteld.

Een terugkerend praktisch probleem is dat krakers vaak anoniem zijn, wat het dagvaarden bemoeilijkt. In de civiele praktijk ontwikkelt zich daarom de gewoonte om een bekende kraker te dagvaarden “en de zijnen”, waarmee alle medekrakers bedoeld worden. In het arrest van 16 december 1977 geeft de Hoge Raad goedkeuring aan deze werkwijze. Een ontruimingsvonnis tegen één gedaagde kan mede uitvoerbaar zijn tegen andere feitelijke bewoners van het pand, ook als hun namen onbekend zijn.<sup>62</sup> Dit vergemakkelijkt de civiele handhaving aanzienlijk.

De toenemende zichtbaarheid en verharding bij de acties van de kraakbeweging leiden tot politieke druk om op te treden. In 1973 komt de minister van justitie met een wetsvoorstel tegen kraken, waarin het niet verlaten van een pand op vordering van de rechthebbende strafbaar wordt gesteld. Het voorstel stuit echter op weerstand in de Eerste Kamer, omdat het criminaliseren van kraken zonder parallelle bestrijding van leegstand onwenselijk wordt geacht.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> HR 14 december 1914, NJ 1915, 368–370.

<sup>60</sup> HR 2 februari 1971, NJ 1971, 385.

<sup>61</sup> HR 2 februari 1971, NJ 1971, 385.

<sup>62</sup> HR 16 december 1977. ECLI:NL:HR:1977:AC6138.

<sup>63</sup> *Handelingen I* 1978/79, 3 oktober 1978 naar aanleiding van wetsvoorstel 12 305 (Anti-Kraakwet).

Een compromis wordt bereikt met de invoering van de Leegstandwet in 1981, waarin kraken van panden die korter dan één jaar leegstaan strafbaar wordt gesteld via artikel 429sexies Sr (toen toegevoegd aan Boek 3 van het Wetboek van Strafrecht als overtreding). Tegelijk voorziet de wet in de mogelijkheid voor gemeenten om een leegstandsregister bij te houden.<sup>64</sup> Hoewel artikel 429sexies Sr het kraken van een pand dat minder dan een jaar leegstaat, strafbaar stelt, is de handhaving gebrekkig. Gemeenten registreren de leegstand vaak niet, waardoor het vereiste bewijs ontbreekt. In de praktijk blijft de civiele kortgedingprocedure dan ook de belangrijkste weg voor pandeigenaren.

De civiele rechter erkent dat feitelijke bewoning – zelfs zonder juridische titel – onder omstandigheden als ‘woning’ kan gelden in de zin van artikel 8 EVRM.<sup>65</sup> In Nederland leidt dit ertoe dat voorzieningenrechters een beroep op artikel 8 serieus meenemen in de belangenafweging, al is de uitkomst doorgaans dat het eigendomsrecht zwaarder weegt.

### 2.3 Kraakverbod: Wet kraken en leegstand (2010)

Hoewel het aantal kraakpanden daalt ten opzichte van de jaren zeventig en tachtig, laait het maatschappelijke debat rond de jaarwisseling 1999/2000 opnieuw op. Verschillende incidenten – waaronder gewelddadige ontruiming en publieke confrontaties – voeden het beeld dat kraken een vorm van wetteloosheid is geworden. Politieke partijen (met name VVD en CDA) pleiten voor een volledig kraakverbod, mede onder druk van vastgoedsector en gemeenten. Toch is er binnen de zittende kabinetten – vooral onder Paars I en II – onvoldoende draagvlak om het beleid drastisch te wijzigen.<sup>66</sup>

In de brief uit juni 2006 van de minister van VROM en de minister van Justitie<sup>67</sup> wordt het voornemen aangekondigd om het kraken geheel te verbieden met als randvoorwaarden dat de leegstand hierdoor niet toeneemt en er geen ongewenste extra belasting van het justitieel apparaat optreedt naar aanleiding van een motie van kamerlid Hermans (VVD).<sup>68</sup> Dit voornemen wordt echter nooit uitgevoerd, omdat beide ministers voortijdig aftreden. In februari 2009 wordt een initiatiefwetsvoorstel ingediend door de Kamerleden Ten Hoopen (CDA), Slob (CU) en Van den Burg (VVD).<sup>69</sup> Dit wetsvoorstel leidt tot de Wet kraken en leegstand die op 1 oktober 2010 in werking is getreden.<sup>70</sup>

---

<sup>64</sup> Stb. 1981, 337.

<sup>65</sup> Bijvoorbeeld in de uitspraak in EHRM 24 november 1986, ECLI:CE:ECHR:1986:1124JUD000906380 (Gillow t. Verenigd Koninkrijk). Onder andere aangehaald in HR 28 oktober 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ9880.

<sup>66</sup> Gemert, Dadusc & Visser, 2012, p. 9.

<sup>67</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 XI, nr. 126.

<sup>68</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 XI, nr. 46.

<sup>69</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 31 560.

<sup>70</sup> Stb. 2010, 320.

Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de initiatiefnemers een geïntegreerde aanpak van kraken en leegstand voor ogen staat. Hiervoor worden drie redenen gegeven<sup>71</sup>:

1. Bij langdurige leegstand, neemt de kans dat panden worden gekraakt toe. Door middel van leegstandbestrijding worden dus tevens de mogelijkheden tot kraken beperkt.
2. Een meer stringente aanpak van kraken mag niet tot onbedoeld neveneffect hebben dat er meer leegstand ontstaat. Daarom dient een stringentere aanpak van kraken gepaard te gaan met maatregelen om leegstand te bestrijden.
3. Kennis en verantwoordelijkheid zijn versnipperd over de verschillende relevante partijen. Bevorderd dient te worden dat elk van de relevante partijen in de aanpak – eigenaar, projectontwikkelaar, leegstandbeheer, gemeente, politie en Openbaar Ministerie – in onderlinge afstemming en samenwerking haar verantwoordelijkheid neemt en informatie deelt.

De initiatiefnemers noemen verschillende redenen waarom de tot dan toe geldende regelgeving in hun ogen niet voldoet en zij een algeheel kraakverbod wenselijk achten.<sup>72</sup> De volgende zes aspecten worden genoemd:

1. Overlast en verloedering door de aanwezigheid van kraakpanden. Krakers veroorzaken veelal geluidsoverlast, timmeren panden dicht en verwaarlozen de panden. Het argument dat juist leegstand tot overlast en verloedering leidt, wijzen de initiatiefnemers van de hand.
2. Kraken is een oneigenlijk middel om leegstand tegen te gaan. Kraken kan worden aangemerkt als een vorm van eigenrichting, waarbij tevens het eigendomsrecht ernstig wordt geschonden. Onder het mom van kraken wordt niet alleen andermans eigendom toegeëigend, maar dat wordt in veel gevallen vervolgens ook ernstig beschadigd en verwaarloosd, aldus de initiatiefnemers. Met het wetsvoorstel wordt de norm dat kraken te allen tijde onwettig is, benadrukt.
3. Kraken na het eerste jaar van leegstand. Kraken kan alleen strafrechtelijk worden aangepakt als het pand niet langer dan een jaar leeg staat (artikel 429sexies Sr). Volgens de initiatiefnemers zijn er redenen waarom leegstand van meer dan een jaar acceptabel is (immers: nieuwbouw kan een langdurig traject zijn dat meerjarige leegstand met zich meebrengt). Krakers maken hier gebruik van. Er zijn jaarlijks zo'n 600 civielrechtelijke ontruiming tegen enkele tientallen strafrechtelijke.
4. Verschuiving naar andersoortige krakers. Er is volgens de initiatiefnemers geen woningnood meer in Nederland, zoals in de jaren zeventig. Het motto lijkt nu meer 'goedkoop wonen op een A-locatie'. Ook zijn er steeds meer buitenlandse krakers: anti-globalisten, seizoenarbeiders en 'toeristische' krakers afkomstig uit Zuid- en Oost-Europa.
5. Klimaat van verharding onder krakers. De politie wordt bij ontruiming van kraakpanden in toenemende mate geconfronteerd met gewelddadige tegenwerking en gevaarstelling, bijvoorbeeld in de vorm van barricades en boobytraps. Na een ontruiming in Amsterdam in mei 2008 zijn de ruiten van de ambtswoning van de burgemeester van Amsterdam ingegooid. En er zijn signalen dat kraakpanden in bepaalde gevallen

---

<sup>71</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 31560 nr. 3, p. 3.

<sup>72</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 31560 nr. 3, p. 5-8.



fungeren als toevluchtsoord voor diegenen die gebaat zijn bij een anonieme verblijfplaats, aldus de initiatiefnemers.

6. Samenloop delict kraken met andere strafbare feiten. Kraken gaat niet zelden gepaard met het plegen van andere strafbare feiten, zoals vernieling en gewelddadig verzet.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt dat de initiatiefnemers bij de beschrijving van de problematiek uitgaan van niet-onderbouwde veronderstellingen.<sup>73</sup> Valide gegevens zijn niet voorhanden, aldus de Afdeling, waardoor de omvang van het probleem onduidelijk is, evenals de oorzaken ervan. De Afdeling acht een meer uitgewerkte probleemanalyse noodzakelijk om een verruiming van de wettelijke mogelijkheden te kunnen beoordelen. Ook merkt de Afdeling op dat het wenselijk is om na te gaan waarom de bestaande instrumenten niet of nauwelijks worden gebruikt.

### 2.3.1 De Wet kraken en leegstand

Met de invoering van de Wet kraken en leegstand is artikel 138a Sr aan het Wetboek van Strafrecht toegevoegd. Het eerste lid van dit artikel luidt als volgt:

Hij die in een woning of gebouw, waarvan het gebruik door de rechthebbende is beëindigd, wederrechtelijk binnendringt of wederrechtelijk aldaar vertoeft, wordt, als schuldig aan kraken, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

De strafdreiging is twee jaar vrijheidsstraf (of een geldboete van de vierde categorie) 'indien hij bedreigingen uit of zich bedient van middelen geschikt om vrees aan te jagen' (art. 138a, lid 2). Als het misdrijf in vereniging wordt gepleegd kunnen de straffen met een derde worden verhoogd (art. 138a, lid 3).

Daarnaast is artikel 551a van het Wetboek van Strafvordering aangepast in de zin dat dit artikel ook betrekking heeft op artikel 138a Sr. Artikel 551a Sv luidt als volgt:

In geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in de artikelen 138, 138a en 139 van het Wetboek van Strafrecht kan iedere opsporingsambtenaar de desbetreffende plaats betreden. De opsporingsambtenaar is bevoegd alle personen die daar wederrechtelijk vertoeven, alsmede alle voorwerpen die daar ter plaatse worden aangetroffen, te verwijderen of te doen verwijderen.

Ofwel: met artikel 138a Sr is kraken strafbaar gesteld en met artikel 551a Sv kan een gekraakt pand worden ontruimd. Iedere opsporingsambtenaar wordt daarmee de mogelijkheid geboden om bij verdenking van kraken tot ontruiming over te gaan, maar voor een dergelijke ontruiming is wel een machtiging van de (hulp)officier van justitie nodig om een woning zonder toestemming van de bewoner te betreden (Algemene wet op het binnentreden).<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 31560, nr. 4, p. 4.

<sup>74</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 31 550 nr. 9.

### 2.3.2 Definitie van een kraakincident

In artikel 138a Sr is een kraakincident gedefinieerd: er is sprake van kraken als iemand een woning of gebouw wederrechtelijk binnendringt of daar vertoeft en het gebruik door de rechthebbende is beëindigd. Deze wetsomschrijving bevat vier elementen:

1. Wederrechtelijk
2. Gebruik door de rechthebbende is beëindigd
3. Binnendringen of vertoeven
4. Woning of gebouw

#### Ad 1) Wederrechtelijk

Het woord 'wederrechtelijk' betekent letterlijk in strijd met het recht. In het geval van kraken – het binnendringen en/of gebruiken van een pand zonder toestemming van de rechthebbende – verwijst wederrechtelijk dus naar het feit dat de krakers geen recht of toestemming hebben om in het pand te zijn of het te gebruiken.<sup>75</sup>

#### Ad 2) Gebruik door de rechthebbende is beëindigd

Daarnaast mag – om van een kraakincident te kunnen spreken – het pand niet worden gebruikt door de rechthebbende. Hiervoor geldt geen termijn. Als het pand wel in gebruik is bij de rechthebbende dan is er sprake van huisvredebreuk (art 138 Sr) of lokaalvredebreuk (art. 139 Sr).

#### Ad 3) Binnendringen/vertoeven

In artikel 138a Sr wordt gesproken over het wederrechtelijk binnendringen van een pand of daar vertoeven. Bij wederrechtelijk binnendringen gaat het om zonder recht een pand te betreden. Het maakt geen verschil of dit plaatsvindt door middel van braak, inklimming of door een open deur. Het wederrechtelijke vertoeven in een pand verwijst naar het zonder recht verblijven in een pand. Dit betekent dat ook personen die het pand niet zelf hebben gekraakt, maar er later intrekken of verblijven, strafbaar zijn.

#### Ad 4) Woning of gebouw

In artikel 138a Sr wordt gesproken over het wederrechtelijk binnendringen van een woning of een gebouw. Anders dan in de wettekst van huisvredebreuk (artikel 138 Sr) wordt er niet gesproken over erf in artikel 138a Sr. Toch komt het in de praktijk voor dat een terrein wordt gekraakt waar de krakers zich met verplaatsbare 'huizen' op vestigen.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Zie ook HR 28 oktober 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ9880.

<sup>76</sup> In twee uitspraken van de Hoge Raad uit 2018 komt onder meer de vraag aan bod wat in de wettelijke delictsomschrijving van kraken in artikel 138a Sr wordt begrepen onder 'gebouw' en wanneer er sprake is van wederrechtelijk vertoeven. In deze zaken betrof het de kraak van twee loodsen met een buitenruimte. Een van de krakers werd aangetroffen in een caravan op het buitenterrein (HR 27 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:444). De andere werd aangetroffen op een zogenaamd kraaiennest op een van de loodsen (HR 27 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:445). Het Hof komt tot de conclusie dat zowel de caravan als het kraaiennest onder het begrip 'gebouw' vallen. De Hoge Raad stelt echter dat dit niet geldt voor de caravan.

### 2.3.3 OM-beleidsregels over ontruiming op basis van artikel 551a Sv

De Wet kraken en leegstand is op 1 oktober 2010 in werking getreden.<sup>77</sup> In dezelfde maand spannen krakers een aantal kort gedingen aan bij de voorzieningenrechter. Zij stellen daarbij dat ontruimen pas mogelijk is als onherroepelijk door de strafrechter is vastgesteld dat voldaan is aan het overtreden van artikel 138a Sr. Bovendien is ontruimen in strijd met artikel 8 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, zo stellen de krakers, aangezien daardoor het huisrecht van eisers wordt beperkt op een wijze die niet voldoet aan de strikte eisen die aan een beperking gesteld worden op grond van artikel 8 lid 2 EVRM. De beperking moet bij wet voorzien zijn en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

De voorzieningenrechter in Den Haag verwerpt de eisen van de krakers.<sup>78</sup> In het hoger beroep vonnis van het Gerechtshof Den Haag bevestigt het Hof echter het huisrecht van de krakers (artikel 8 EVRM) en oordeelt dat er binnen de wet onvoldoende waarborgen zijn om de zaak aan de rechter voor te kunnen leggen.<sup>79</sup> Ook oordeelt het Hof dat het Openbaar Ministerie dient te beschikken over nauwkeurig omschreven en gepubliceerde beleidsregels.

Op 2 december 2010 publiceert het Openbaar Ministerie de gevraagde beleidsregels in de Staatscourant.<sup>80</sup> Het beleid is dat het kraakverbod onverkort wordt gehandhaafd, maar dat krakers wel de mogelijkheid krijgen – tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden – om de ontruiming aan de voorzieningenrechter voor te leggen. Er dient schriftelijk te worden aangekondigd dat de ontruiming binnen acht weken zal plaatsvinden doch niet binnen de eerste zeven dagen van die termijn. Hiermee krijgen de krakers de gelegenheid om binnen zeven dagen een kort geding aan te spannen.

Er worden wel vier bijzondere omstandigheden benoemd waarbij direct tot een ontruiming kan worden overgegaan.

1. De krakers worden verdacht van huisvredebreuk (138 Sr) waarbij het huisrecht van een ander wordt geschonden.
2. De krakers worden verdacht van andere strafbare feiten, ten gevolge waarvan de rechthebber van het pand ernstig wordt getroffen (bijvoorbeeld: een bedrijf kan door de kraak niet meer functioneren of er worden ernstige vernielingen aangericht).
3. Door de wederrechtelijke bewoning ontstaat een gevaarlijke situatie of blijft deze in stand voor de krakers zelf, voor hun omgeving (bijvoorbeeld brandgevaar of instortingsgevaar) of voor bij ontruiming betrokken personen (bijvoorbeeld door het barricaderen van panden of het aanbrengen van boobytraps).
4. Er is sprake van (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde en veiligheid door de krakers, in of in de omgeving van het wederrechtelijk bewoonde pand.

De Staat heeft tegen bovenvermelde uitspraak van het Gerechtshof Den Haag beroep in cassatie ingesteld. De Hoge Raad laat in haar arrest de uitspraak van het Hof in stand en daarmee

---

<sup>77</sup> Stb. 2010, 320.

<sup>78</sup> Rb. Den Haag 29 oktober 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BO2919.

<sup>79</sup> Hof Den Haag 8 november 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BO3682.

<sup>80</sup> Stct. 2010, 19500.

worden de beleidsregels van het Openbaar Ministerie, zoals geformuleerd in december 2010, geconsolideerd.<sup>81</sup>

## 2.4 Ontruimingsprocedure aangepast: Wet handhaving kraakverbod (2022)

Vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet kraken en leegstand is de wet geëvalueerd door RIGO research en advies.<sup>82</sup> In dit onderzoek wordt gesteld dat er niets kan worden gezegd over het effect van de wet op het aantal incidenten en aangiften, maar dat met de komst van de wet de handhaving efficiënter is geworden en de opsporing sneller verloopt. De waarborg voor de krakers om voor ontruiming dit voornemen via een kort geding door de rechter te laten toetsen, maakt dat de ontruimingen in de praktijk over het algemeen vlot verlopen. Soms vertrekken de krakers uit eigen beweging vóór de ontruimingsdatum. Eigenaren benaderen het Openbaar Ministerie sneller voor een ontruiming van hun pand. Een civielrechtelijk procedure om een ontruiming te bewerkstelligen komt aldus de geïnterviewden van het OM minder vaak voor.<sup>83</sup> Desondanks pleit de woordvoerder van de VVD bij het Algemeen Overleg waarin deze evaluatie wordt besproken (14 februari 2017) ervoor om het woonrecht aan te scherpen. De dag erna publiceert de VVD Amsterdam een nieuw zwartboek kraken.<sup>84</sup>

In de periode daarna doen zich incidenten voor die tot Kamervragen en het indienen van moties leiden. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel handhaving kraakverbod wordt deze voorgeschiedenis beschreven.<sup>85</sup>

De regering stuurt op 5 december 2017 een brief naar de Kamer naar aanleiding van gesprekken met de politie en vastgoedeigenaren<sup>86</sup> waaruit blijkt dat de ervaringen van de politie met de Wet kraken en leegstand positief zijn en dat de politie de evaluatie onderschrijft. De gemeente Amsterdam geeft te kennen dat er “niet wordt ontruimd voor leegstand”. De landelijke branchevereniging van woningcorporaties (Aedes) geeft onder andere te kennen dat strafrechtelijke ontruiming meestal langer duurt dan een civielrechtelijke, omdat men afhankelijk is van de prioritering en ontruimingsdata van het Openbaar Ministerie. En, dat in bijna alle gevallen er sprake is geweest van geleden schade, maar dat die schade vrijwel nooit kan worden verhaald op de daders, omdat de identiteit van de krakers doorgaans onbekend is.

Op 17 mei 2018 is er een plenair debat over het kraken van sociale huurwoningen in Amsterdam naar aanleiding van het kraken van 250 sociale huurwoningen door de uitgeprocedeerde “We Are Here”-krakers op 25 april 2018.<sup>87</sup> Tijdens dit debat wordt de motie Van Toorenburg/Koerhuis ingediend, die vaststelt dat het kraakverbod uit de Wet kraken en leegstand

---

<sup>81</sup> HR 28 oktober 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ9880.

<sup>82</sup> Zeelenberg et al., 2015, p. 48-49.

<sup>83</sup> Zeelenberg et al., 2015, p. 49.

<sup>84</sup> <https://www.nul20.nl/vvd-pak-krakers-veel-harder-aan, geraadpleegd op 10 september 2025>.

<sup>85</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 35 296, nr. 3, p. 5-8.

<sup>86</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 31 560, nr. 40.

<sup>87</sup> *Handelingen II* 2017/18, nr. 82, item 11.

wordt uitgehouden en die de regering oproept het kraakverbod in ere te herstellen.<sup>88</sup> De Tweede Kamer heeft deze motie op 22 mei 2018 aangenomen.

De Kamer verzoekt daarnaast de regering ook op om de gemeente Amsterdam 'tot de orde' te roepen. De gemeenteraad van Amsterdam heeft op 14 maart 2018 het college van burgemeester en wethouders opgeroepen er bij pandeigenaren op aan te dringen om geen ontruimingsverzoek in te dienen om te voorkomen dat afgewezen asielzoekers op straat komen te staan.<sup>89</sup> De minister van BZK onderkent in een brief aan de Kamer dat pandeigenaren altijd aangifte moeten doen, maar kan omwille van het feit dat het een feitelijke handeling betreft in plaats van een besluit de Kamermotie niet uitvoeren.<sup>90</sup>

Wat betreft het uitvoeren van de motie Van Toorenburg/Koerhuis bericht de regering in een brief aan de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van 29 januari 2019 dat het kraakverbod, binnen de grenzen van het recht, adequaat wordt gehandhaafd.<sup>91</sup>

#### 2.4.1 Initiatiefwet om het kraakverbod te handhaven

Na het uitblijven van het 'in ere herstellen van het kraakverbod' besluiten Van Toorenburg (CDA) en Koerhuis (VVD) om zelf een initiatiefwet in te dienen. De initiatiefnemers zijn van mening dat georganiseerde groepen krakers misbruik maken van de schorsende werking die het aanspannen van een kort geding heeft om zo structureel en doelbewust de wet te overtreden. Er worden vier georganiseerde groepen bij naam genoemd, te weten: de ADM-krakers, 'We are here'-krakers, de kinderen van Mokum en de rederijders. Over hen wordt onder meer geschreven: "Veelzeggend over de werkwijze van deze krakers is dat er steeds een kort geding wordt aangespannen en na een periode van ongeveer acht weken opnieuw een ander pand wordt gekraakt."<sup>92</sup>

Met de Wet handhaving kraakverbod worden de regels voor strafrechtelijke ontruiming van een kraakpand veranderd door een aanpassing van artikel 551a Sv. De belangrijkste aanpassing is dat krakers de voorgenomen ontruiming door de officier van justitie niet meer aan kunnen vechten bij de voorzieningenrechter. In plaats daarvan vordert de officier van justitie een machtiging tot ontruiming bij de rechter-commissaris. De rechter-commissaris beslist vervolgens hierover binnen drie maal vierentwintig uur na de indiening van de vordering. De krakers kunnen hun standpunt naar voren brengen tijdens een besloten hoorzitting bij de rechter-commissaris. Op 1 juli 2022 is de Wet Handhaving kraakverbod in werking getreden.

Deze nieuwe werkwijze levert volgens de initiatiefnemers tijdwinst op en bovendien wordt het "woonmodel" van georganiseerde krakers hiermee verstoord. Daarnaast zal sneller ontruimen tot minder schade leiden voor de eigenaar van het pand, aldus de initiatiefnemers. Tot slot

---

<sup>88</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 31 560, nr. 48.

<sup>89</sup> [https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6311902/1/311\\_18\\_Motie%20J](https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6311902/1/311_18_Motie%20J), geraadpleegd op 10 september 2025.

<sup>90</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 31 560, nr. 50.

<sup>91</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 31 560, nr. 51.

<sup>92</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 35 296, nr. 3, p. 3.

verwachten de initiatiefnemers dat de nieuwe wet tot een effectievere bescherming van het eigendomsrecht leidt.

## 2.4.2 Kanttekeningen bij het wetsvoorstel handhaving kraakverbod

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer is er advies ingewonnen bij de volgende partijen:

- Nederlandse orde van advocaten (advies toegezonden op 28 augustus 2019)<sup>93</sup>
- Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (advies toegezonden op 2 september 2019)<sup>94</sup>
- Openbaar Ministerie, College van procureurs-generaal (advies toegezonden op 10 maart 2020)<sup>95</sup>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (advies toegezonden op 27 oktober 2020)<sup>96</sup>
- Raad voor de rechtspraak (advies toegezonden op 26 november 2020)<sup>97</sup>

Daarnaast heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitgebracht over het wetsvoorstel.<sup>98</sup> En tot slot, is er op 9 maart 2021 een deskundigenbijeenkomst georganiseerd door de Eerste Kamer, twee weken voor de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer (23 maart 2021).<sup>99</sup>

Bij de discussie in het parlement en in de adviezen door de betrokken (uitvoerings)organisaties is er veel aandacht besteed aan de vraag of de nieuwe handhavingswet wel de tijdswinst met zich meebrengt die de initiatiefnemers voor ogen staat. Daarnaast is aandacht besteed aan de werklast die de nieuwe wet met zich meebrengt, en ook is er aandacht voor de juridische aspecten in de beschouwingen.

### Tijdswinst

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is door de initiatiefnemers van de wet gesuggered dat er na drie dagen kan worden ontruimd. Door onder andere het Openbaar Ministerie is tegengeworpen dat het opstellen van een dossier ter onderbouwing van de vordering tijd kost. Een Amsterdamse officier van justitie verwoordt tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer dit aspect als volgt:<sup>100</sup>

De indieners geven aan dat het OM kan volstaan met een minimaal dossier, maar als ik enkel een aangifte in een dossier ga stoppen, dan denk ik dat de rechter-commissaris toch in heel veel gevallen mijn vordering gaat afwijzen. De rechter-commissaris is geen stempelmachine en het huisrecht is onomkeerbaar. De rechter-commissaris gaat in mijn beleving die belangenafweging heus niet afdoen als een marginale toets. De rechter-commissaris wil gewoon een behoorlijk

---

<sup>93</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 35 296, nr. 10, bijlage 954450.

<sup>94</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 35 296, nr. 10, bijlage 954451.

<sup>95</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 35 296, nr. 10, bijlage 954452.

<sup>96</sup> Standpunt VNG over initiatief handhaving kraakverbod, d.d. 27 oktober 2020, bij Kamerstuk 35296.

<sup>97</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 35 296, nr. 11.

<sup>98</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 35296, nr. 4.

<sup>99</sup> *Kamerstukken I* 2020/21, 35296, B.

<sup>100</sup> *Kamerstukken I* 2020/21, 35296, B, p. 3.

dossier. Als het dan gaat over dat dossier, zullen de concrete plannen van de eigenaar met het pand altijd moeten worden onderbouwd. Die zijn onderdeel van de belangenafweging. Aangezien de bewijslast nu bij de krakers ligt maar straks bij het Openbaar Ministerie, zal ik moeten anticiperen op eventuele verweren. Het vormen van een dossier kost straks zo veel tijd dat het langer zal duren voordat ik een ontruiming kan aankondigen. De eventuele tijdswinst door een procedure in 72 uur, waarvan je je kunt afvragen hoe reëel dat is, wordt wat mij betreft eigenlijk tenietgedaan door de hoeveelheid werk die ik erbij krijg.

Volgens de initiatiefnemers van het wetsvoorstel moet het Openbaar Ministerie ook in de huidige situatie een dossier samenstellen. Dit wordt echter deels tegengesproken door de Amsterdamse officier van justitie die belast is met kraakzaken. Zij stelt dat het Openbaar Ministerie alleen een dossier samenstelt als er een kort geding is aangespannen door de krakers. Dit geldt slechts voor 30 procent van de zaken, aldus deze officier van justitie.<sup>101</sup> Dit suggereert dat de officier van justitie in de oude situatie sneller een ontruiming aankondigt (want het dossier wordt pas na de aankondiging samengesteld als blijkt dat er een kort geding is aangespannen) dan dat de officier van justitie een vordering zal indienen bij de rechter-commissaris in de nieuwe situatie (want de rechter-commissaris moet een weloverwogen afweging maken tussen eigendomsrecht en huisrecht). Het Openbaar Ministerie stelt ook in haar advies naar aanleiding van het wetsvoorstel dat "te voorzien is dat een vordering tot machtiging veel later zal kunnen worden verstuurd dan een aankondiging tot ontruiming."

Hoelang het duurt voordat er tot ontruiming wordt overgegaan in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet handhaving kraakverbod op 1 juli 2022 is een punt van discussie. De maximale termijn is acht weken. Het Openbaar Ministerie stelt in het advies over het wetsvoorstel dat de periode tussen de aankondiging van de ontruiming en de daadwerkelijke ontruiming in de meeste zaken drie tot vier weken is.

## **Werklast**

De initiatiefnemers van het wetsvoorstel bevestigen dat de nieuwe werkwijze mogelijk tot een grotere werklast leidt, maar zij stellen dat dit niet moet worden overschat. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer merkt initiatiefnemer Koerhuis het volgende op: "Wij verwachten dat een aantal zaken dat in de huidige werkwijze voor de zitting bij de voorzieningenrechter wordt ingetrokken, in de nieuwe werkwijze waarschijnlijk wel bij de rechter-commissaris komt."<sup>102</sup> Hij noemt daarbij het getal van 33 extra zaken in 2018 en 22 extra zaken in 2019. Deze cijfers worden door verschillende Eerste Kamerleden in twijfel getrokken. Zo komt Van Dijk (SGP) uit op een getal van 80 alleen al voor de regio Amsterdam. Ook Veldhoen (Groen Links) houdt het op een getal van 80 per jaar voor Amsterdam en rekent de extra werklast voor. Volgens het Openbaar Ministerie zijn er in Amsterdam in de periode 2014 t/m 2020 in totaal 560 kraakzaken. Volgens de Raad voor de rechtspraak zijn er 169 kort gedingen geweest in deze periode waarvan er 131 zijn ingetrokken. De rechter-commissaris zou in alle 560 zaken een uitspraak hebben moeten doen, terwijl de voorzieningenrechter zich in slechts 38 zaken heeft hoeven uitspreken. Dit zou onder de nieuwe wet volgens het Openbaar Ministerie leiden tot een stijging van de werklast met maar liefst 1374%.

---

<sup>101</sup> *Kamerstukken I 2020/21, 35296, B, p. 2.*

<sup>102</sup> *Kamerstukken I 2020/21, 35296, 31-16, p. 2.*

Een belangrijk punt van discussie rond de verwachte extra werklast is de vraag hoeveel werk het samenstellen van een dossier kost. Volgens Koerhuis bestaat een dossier uit de aangifte, het antwoord op de vraag wie de eigenaar is, en of de eigenaar ook echt de eigenaar van het pand is. Naar de mening van meerdere Eerste Kamerleden zal een dergelijk dossier echter wel degelijk meer moeten bevatten dan hetgeen Koerhuis schetst. Zowel de initiatiefnemers van het wetsvoorstel als de critici zijn het er wel over eens dat de rechter-commissaris grondig onderzoek moet doen om de proportionaliteit van de geëiste ontruiming te kunnen beoordelen.

### **Juridische aandachtspunten**

Het huisrecht is beschermd door artikel 10 en artikel 12 van de Grondwet en artikel 8 EVRM. Ten aanzien van het huisrecht heeft het Europees Hof voor de Rechten van de mens (EHRM) aangegeven dat het huisrecht ook kan toekomen aan personen die wederrechtelijk op een locatie verblijven,<sup>103</sup> maar kan worden beperkt (artikel 8, lid 2 EVRM). Artikel 551a Sv voorziet in een dergelijke inperking. Een effectieve rechtsbescherming veronderstelt echter wel dat de proportionaliteit van de beperking kan worden voorgelegd aan een onafhankelijke instantie (artikel 13 EVRM),<sup>104</sup> aldus de Afdeling advisering van de Raad van State.<sup>105</sup>

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt dat de rechter-commissaris voldoet aan het criterium van onafhankelijkheid en dat het wetsvoorstel er in voorziet dat de rechter-commissaris een proportionaliteitstoets kan uitvoeren voordat een machtiging tot ontruiming wordt verleend aan de officier van justitie. Wel is er onduidelijkheid over de vraag hoe het een en ander in praktijk vorm zal krijgen. Zo vereist een proportionaliteitstoets het in kaart brengen en afwegen van de relevante belangen. De belangen van de eigenaar komen naar voren in het dossier van de officier van justitie. Om de belangen van krakers te kunnen wegen, zal de rechter-commissaris de krakers moeten horen. In lid 3 van het nieuwe artikel 551a staat dat “de personen, bedoeld in het eerste lid [de krakers], worden zo mogelijk door de rechter-commissaris gehoord.” Bij de toevoeging ‘zo mogelijk’ geeft de Afdeling aan dat het denkbaar is dat bijvoorbeeld door toedoen van de krakers zelf, bijvoorbeeld omdat zij niet bereikbaar zijn, van horen moet worden afgezien. De Afdeling adviseert om uitzonderingsgronden te benoemen. In de aangepaste wet is nu alleen ‘dringende noodzaak’ – zoals beschreven in lid 4 van artikel 551a Sv – uitgewerkt, maar niet ‘zo mogelijk’ in lid 3 van dit artikel.<sup>106</sup>

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) zet vraagtekens bij het horen van krakers binnen de toebedachte termijn van drie dagen. De NVvR is dan ook van mening dat een periode van zeven dagen zoals die in de huidige praktijk geldt, meer ‘Straatsburg-proof’ is dan de voorgestelde drie dagen.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> EHRM 13 mei 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0513JUD001900904 (McCann t. Verenigd Koninkrijk).

<sup>104</sup> “Artikel 13 – Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel: eenieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.”

<sup>105</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 35296, nr. 4, p. 2.

<sup>106</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 35296, nr. 4.

<sup>107</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 35 296, nr. 10, bijlage 954451.



De Raad voor de rechtspraak stelt in haar advies naar aanleiding van het wetsvoorstel dat de beoordeling door de civiele kort geding rechter wordt vervangen door een strafrechtelijke beoordeling door de rechter-commissaris in strafzaken.<sup>108</sup> De Raad vindt dit een ongelukkige verschuiving, omdat het in essentie om een civielrechtelijk geschil gaat. De Nederlandse orde van advocaten (NOvA) is dezelfde mening toegedaan als de Raad voor de rechtspraak.<sup>109</sup> Zij wijzen daarbij nog eens expliciet op de taak van de rechter-commissaris zoals omschreven in het tweede lid van art. 170 Sv.<sup>110</sup>

“Systematisch past een toetsing van de bevoegdheid tot ontruimen niet bij het in het Wetboek van Strafvordering toebedeelde toezicht van de rechter-commissaris. Deze toetsing behoort immers te zien op bevoegdheden met betrekking tot het opsporingsonderzoek. De toepassing van art. 551a Sv, het verwijderen van personen en voorwerpen, heeft (in de praktijk) niets te maken met opsporing,” aldus de NOvA.<sup>111</sup>

### 2.4.3 Artikel 551a Sv herzien

In artikel 551a Sv is vastgelegd dat de officier van justitie een schriftelijke vordering tot ontruiming aan de rechter-commissaris moet voorleggen (artikel 551a, lid 2 Sv) en dat de rechter-commissaris binnen drie maal 24 uur na de indiening van de vordering beslist of de machtiging tot ontruiming wordt verleend (artikel 551a, lid 3). Bij dringende noodzaak kan de vordering achteraf op papier worden gezet (artikel 551a, lid 2). Wat onder dringende noodzaak moet worden verstaan is beschreven in het vierde lid van artikel 551a Sv. Dit zijn dezelfde situaties zoals beschreven in de beleidsregels van het Openbaar Ministerie uit 2010.

Omdat het herziene artikel 551a Sv de kern is van de Wet handhaving kraakverbod geven we de tekst van dit artikel hieronder tevens integraal weer.

1. In geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in de artikelen 138, 138a en 139 van het Wetboek van Strafrecht kan de officier van justitie, na een daartoe door de rechter-commissaris schriftelijk verleende machtiging, bevelen dat een opsporingsambtenaar alle personen die wederrechtelijk vertoeven op een plaats als in die artikelen bedoeld, alsmede alle voorwerpen die daar ter plaatse worden aangetroffen, verwijderd of doet verwijderen. De opsporingsambtenaar kan daartoe de desbetreffende plaats betreden.
2. De machtiging van de rechter-commissaris wordt verleend op schriftelijke vordering van de officier van justitie. Bij dringende noodzaak kan de vordering van de officier van justitie mondeling worden gedaan. De officier van justitie stelt in dat geval de vordering zo spoedig mogelijk op schrift.

---

<sup>108</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 35 296, nr. 11.

<sup>109</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 35 296, nr. 10, bijlage 954450.

<sup>110</sup> Deze omschrijving luidt als volgt: “De rechter-commissaris is in het bijzonder belast met de uitoefening van toezichthoudende bevoegdheden met betrekking tot het opsporingsonderzoek, ambtshalve in door de wet bepaalde gevallen en voorts op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte of diens raadsman.”

<sup>111</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 35 296, nr. 10, bijlage 954451, p. 6.

3. De rechter-commissaris beslist binnen drie maal vierentwintig uur na de indiening van de vordering van de officier van justitie, bedoeld in het tweede lid. De personen, bedoeld in het eerste lid, worden zo mogelijk door de rechter-commissaris gehoord. Bij dringende noodzaak beslist de rechter-commissaris zonder de personen te hebben gehoord.
4. Van een dringende noodzaak als bedoeld in het derde lid is in elk geval sprake in de situatie dat een verdachte van het misdrijf als omschreven in artikel 138a van het Wetboek van Strafrecht:
  - a) tevens wordt verdacht van het misdrijf als omschreven in artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht;
  - b) tevens wordt verdacht van een strafbaar feit waardoor de rechthebbende, bedoeld in de artikelen 138 en 138a van het Wetboek van Strafrecht, wordt getroffen;
  - c) een ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid veroorzaakt in de omgeving van de woning of het gebouw, bedoeld in de artikelen 138 en 138a van het Wetboek van Strafrecht;
  - d) een gevaarlijke situatie veroorzaakt door het wederrechtelijk vertoeven, bedoeld in de artikelen 138 en 138a van het Wetboek van Strafrecht.
5. De beschikking van de rechter-commissaris is met redenen omkleed, gedagtekend en ondertekend en wordt onverwijld schriftelijk ter kennis gebracht van de officier van justitie en de personen, bedoeld in het eerste lid.
6. Het bevel van de officier van justitie, bedoeld in het eerste lid, is dadelijk uitvoerbaar.

Tegen de beschikking van de rechter-commissaris staat voor de personen, bedoeld in het eerste lid, binnen veertien dagen na dagtekening van de beslissing hoger beroep open bij de rechtbank. Het hoger beroep heeft geen schorsende werking.

### 3. Evaluatie: onderzoeksvragen en methoden

Bij de parlementaire behandeling van de initiatiefwet is er veel kritiek van ketenpartners en andere betrokken partijen op de nieuwe procedure. Het College van procureurs-generaal, de Nederlandse orde van advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, en de Raad voor de rechtspraak adviseerden alle in kritische bewoordingen (zie ook §2.4.3).

De kritische kanttekeningen van de ketenpartners hebben bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer geleid tot een aanpassing van het voorstel. Deze aanpassing houdt in dat de evaluatie van de gevolgen van de wet binnen drie jaar moet plaatsvinden in plaats van de meer gebruikelijke vijf jaar. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is nogmaals het belang van een tijdige en gedegen evaluatie van de gevolgen van de wet benadrukt. Vervolgens heeft de minister van Justitie en Veiligheid schriftelijk toegezegd dat de gevolgen van de wet binnen twee jaar worden geëvalueerd.<sup>112</sup> Deze termijn is uiteindelijk enigszins verlengd, omdat voor de één-meting en de eindevaluatie de eerste twee volledige jaren na de inwerkingtreding van de Wet zijn geëvalueerd.

De maatschappelijke relevantie van deze wetsevaluatie is tweeledig. Enerzijds is de evaluatie relevant voor pandeigenaren, omdat in kaart wordt gebracht, in hoeverre de termijn waarbinnen de strafrechtelijke ontruiming van een gekraakt pand plaatsvindt, is verkort ten opzichte van de voorgaande situatie. Anderzijds is de evaluatie relevant voor de betrokken ketenpartners en de krakers. Dit, omdat de effecten van de nieuwe wetgeving ermee worden beschreven in relatie tot de in de wetsconsultatie geuite bezwaren van ketenpartners. En, omdat de uitkomst van de evaluatie licht kan werpen op de vraag in welke mate de rechtsbescherming van krakers onder de nieuwe wetgeving nog is gewaarborgd.

#### 3.1 Evaluatie in drie deelonderzoeken

Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Wet handhaving kraakverbod te evalueren (met inbegrip van de strafrechtelijke handhaving), en om zowel de bedoelde als onbedoelde effecten van de wetwijziging in kaart te brengen, is het evaluatieonderzoek in drie deelonderzoeken gesplitst, met achtereenvolgens een nulmeting, een één-meting en de eindevaluatie.

Binnen deze deelonderzoeken is in kaart gebracht welke kraakincidenten en/of ontruimingën zich hebben voorgedaan in één kalenderjaar. Daarbij heeft de nulmeting betrekking op het laatste volledige jaar (2021) voorafgaand aan de nieuwe wet op 1 juli 2022. De één-meting en de eindevaluatie hebben betrekking op de situatie ná de invoering van de Wet handhaving kraakverbod, namelijk de jaren 2023 (één-meting) en 2024 (eindevaluatie). De onderzoeksresultaten van de nul- en één-meting zijn meegenomen in deze eindevaluatie. Dit betekent onder andere dat bij de presentatie van het cijfermatig materiaal alle drie de metingen worden besproken. De nul- en één-meting zijn – evenals deze eindevaluatie – uitgevoerd door bureau Ateno. De resultaten zijn gepubliceerd op de website van het WODC (Kruize en Gruter, 2023; 2024, 2026).

---

<sup>112</sup> *Kamerstukken I*, 2020-21 35296, F.

Voor de indevaluatie geldt de onderstaande probleemstelling:

Wat zijn de (bedoelde en onbedoelde) effecten van de Wet handhaving kraakverbod? En in hoeverre draagt de wet bij aan de doelmatige en effectieve strafrechtelijke handhaving van het kraakverbod, onder instandhouding van een effectief rechtsmiddel voor krakers waar het de toepassing van de ontruimingsmogelijkheid uit de wet betreft?

We beantwoorden deze aan de hand van de volgende vier – deels meerledige – onderzoeksvragen:

1. Wat is de aard en omvang van kraken? En hoe verliep de strafrechtelijke handhaving van het kraakverbod twee jaar na de invoering van de Wet handhaving kraak-verbod (referentieperiode 1 januari 2024 tot en met 31 december 2024). Hoe verhoudt dit zich tot de resultaten uit de nulmeting en de één-meting?
2. In hoeverre worden de doelen van de Wet handhaving kraakverbod bereikt?
3. Welke (bedoelde of onbedoelde) neveneffecten heeft de Wet handhaving kraakverbod?
4. In hoeverre heeft de Wet handhaving kraakverbod gevolgen voor de rechtsbescherming van krakers?

### 3.2 Methoden van onderzoek

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen en de probleemstelling hebben we drie methoden gebruikt, te weten: deskresearch, dossieronderzoek en semi-gestructureerde interviews. Om de nul-, één- en eindmeting met elkaar te kunnen vergelijken, is de methode om kraakincidenten te identificeren in de politieadministratie zoveel mogelijk identiek geweest; in §3.2.2 lichten we dit nader toe.

#### 3.2.1 Literatuur- en mediaonderzoek

We hebben relevante studies, Kamerstukken en uitspraken (jurisprudentie) bestudeerd. Daarnaast hebben we media-uitingen gescand op berichtgeving rond kraakincidenten. Het gaat daarbij om zowel de landelijke als de lokale media. Ook hebben we alternatieve (sociale) media geraadpleegd, zoals de websites van squat.net, indymedia.nl en enkele specifieke X-accounts. Gedurende de looptijd van het onderzoek is ook gebruik gemaakt van 'Google zoekalert'-meldingen op basis van de termen kraak, kraken, krakers en ontruiming.

Voor het zoeken naar relevante literatuur hebben we voor hoofdstuk 1 (woningnood, leegstand en kraken) en hoofdstuk 2 (wetgeving voorafgaand aan de Wet kraken en leegstand) gebruik gemaakt van ChatGPT 5.2.<sup>113</sup> We hebben alle literatuur vervolgens zelf bestudeerd (zoals

---

<sup>113</sup> Het zoeken hebben we gedaan aan de hand van tientallen prompts en vervolgvragen daarop. Als voorbeeld geven we hier de startprompt voor het onderdeel over de kraakbeweging (§1.2) en de eerste vervolgprompt: "Geef een historische schets van de kraakbeweging in Nederland met bronvermelding. Alleen verifieerbare bronnen!" (startprompt). "Liever een meer sociologische beschrijving van de kraak-

bekend, hallucineert ChatGPT af en toe en verwijst naar niet-bestaande literatuur). Mede op basis van de ChatGPT-suggesties hebben we vervolgens ons eigen verhaal geschreven.

### 3.2.2 Dossieronderzoek

Meldingen en aangiften legt de politie vast in de Basisvoorziening Handhaving (BVH). Elk incident krijgt bij vastlegging een code mee (maatschappelijke klasse). Bij de registratie van een aangifte of melding in BVH verplicht het systeem de politiefunctionaris om deze maatschappelijke klasse in te voeren op basis van een keuzemenu. Een maatschappelijke klasse-codering heeft wel een relatie met wetsartikelen, maar deze relatie is niet altijd een-op-een. Dit geldt onder andere voor 'kraken' (art. 138a Sr). Dit wetsartikel kent geen zelfstandige code in BVH. Daarom worden kraakincidenten veelal weggeschreven onder 'huisvredebreuk' of 'lokaalvredebreuk'. Echter, ook andere codes in relatie tot een kraakincident, zoals 'vernietiging' of 'overige meldingen', zijn denkbaar. BVH biedt politiefunctionarissen wel de mogelijkheid om een projectcode Kraken aan een incident te koppelen, maar van deze mogelijkheid wordt slechts in beperkte mate gebruik gemaakt.

Gezien bovenstaande is daarom in de politieadministratie naar kraakincidenten gezocht door gebruik te maken van een (tekst-)zoekstring. Hiermee wordt de vrije tekst van het document doorzocht op bepaalde woorden. Voor dit onderzoek is de volgende zoekstring gebruikt:

kraken=kraker%=gekraakt%=kraak%<sup>114</sup>

in combinatie met veertien maatschappelijke klassen.<sup>115</sup> Voorwaarde daarbij: de registratie moest zijn aangemaakt in het peiljaar. Het peiljaar voor de nulmeting is 2021. Voor de éénmeting is het peiljaar 2023 en voor de eindmeting is het peiljaar 2024.

Bij de nulmeting levert dit 3.247 BVH-nummers op. Bij de tweede zoekslag binnen de nulmeting is gebruik gemaakt van een selectie op basis van vier criteria. Dit levert 300 BVH-nummers op. Uit de overige, niet-geselecteerde BVH-nummers (2.947) is een steekproef getrokken (n=100). Dit levert echter nauwelijks extra kraakzaken op en suggereert dat de selectiecriteria juist zijn gekozen.<sup>116</sup> Het gaat om de volgende vier criteria:

---

beweging. Wel goed om het in perioden in te delen en kort te verwijzen naar veranderingen rond criminalisering van kraken." (vervolgprompt).

<sup>114</sup> Het %-teken betekent dat alle woorden waarvan het genoemde woord deel uitmaakt, ook worden geselecteerd. Dus kraak% selecteert eveneens de term kraakactie, kraakpand enzovoort. Maar het betekent ook dat andere niet-relevante samenstellingen met 'kraak' meekomen in deze zoekslag binnen de gekozen maatschappelijke klassen, zoals persoonsnamen (Kraakman, Kraak).

<sup>115</sup> E40 Afhandeling Overige Meldingen, J12 Verdachte Situatie, M22 Geluidshinder Overig, C40 Vernietiging Overige Objecten, I79 Sociale Wijkproblematiek, E35 Melding Overlast Jeugd, F15 Huisvredebreuk, E55 Assistenties Overig, F10 Overige Delicten Openbare Orde, C50 Vandalisme/Baldadigheid, C30 Vernietiging van/aan Openbaar Gebouw, F19 Overige Misdrijven tegen Openbaar Gezag, F16 Lokaalvredebreuk, F30 Valse Identiteit Opgeven.

<sup>116</sup> De gehanteerde onderzoeksmethode bij de metingen is bij voorkeur identiek om de resultaatvergelijking zo zuiver mogelijk te houden. Aangezien de opbrengst van de willekeurige steekproef bij de nulmeting echter buitengewoon mager was, maar wel veel werk met zich meebracht, is besloten op dit punt een uitzondering te maken en deze exercitie voor de één- en eindmeting niet meer te herhalen.

1. De projectcode kraken is toegekend.
2. De term 'ontruiming' komt voor in de documenten.
3. Er is aangifte gedaan van huis- of lokaalvredebreuk.
4. Er is aangifte gedaan van 'vernietiging overige objecten'.

Het dossier moet daarbij aan ten minste een van deze vier criteria voldoen. Bij de één- en eindmeting zijn de dezelfde selectiecriteria gehanteerd. Dit heeft voor de één-meting geleid tot de selectie van documenten onder 366 BVH-nummers en bij de eindmeting tot documenten weggeschreven onder 299 BVH-nummers.

De inhoud van deze documenten hebben we ter bestudering opgevraagd bij de politie. De eerste vraag hierbij is, of er in de documenten ook daadwerkelijk sprake is van een kraakincident. Drie aspecten (voorwaarden) zijn daarbij van belang:

- De eigenaar geeft te kennen dat de krakers geen toestemming hebben om in het pand (woning of gebouw) te verblijven; de krakers verblijven daar dus wederrechtelijk. 'Terreinkraak': er kan ook huisvrede worden gevestigd in een camper, caravan en dergelijke op een terrein.
- Het pand wordt niet gebruikt door de rechthebbende; hiervoor geldt geen termijn.
- De krakers hebben de intentie om daadwerkelijk in het pand te gaan wonen (huisvrede te stichten).

Na lezing van de dossiers zijn er bij de nulmeting uiteindelijk 128 kraakincidenten (voor 2021) in kaart gebracht; 108 bij de één-meting (voor 2023) en 120 bij de eindmeting (voor 2024).

Bij de verwerking van de gevonden kraakdossiers is eveneens genoteerd of er krakers als verdachte zijn aangemerkt. Bij de nulmeting is vervolgens getracht om een koppeling te maken tussen de politieadministratie en de administratie van het Openbaar Ministerie aan de hand van het BVH-nummer om inzicht te krijgen in de afdoening door de officier van justitie en de uitspraak van de rechter in het geval dat de officier tot dagvaarden heeft besloten. Dit bleek een lastige opgave. Vervolgens is ervoor gekozen om BOSZ-gegevens op te vragen. BOSZ staat voor Betere Opsporing door Sturing op Zaken en aan de hand van dit systeem is de afdoening van de officier van justitie te zien in het geval dat er een of meerdere personen als verdachte zijn aangemerkt in een zaak. Ook bij de één- en eindmeting zijn BOSZ-gegevens opgevraagd.

### 3.2.3 Interviews

Bij de nulmeting zijn interviews gehouden met officieren van justitie van zes arrondissementen, politiefunctionarissen uit vijf politie-eenheden, twee voorzieningenrechters en twee huurrechtadvocaten. Voor de één-meting zijn grotendeels dezelfde personen geïnterviewd als bij de nulmeting. Er is voor de één-meting gesproken met vertegenwoordigers van drie politie-eenheden, officieren van justitie uit vijf arrondissementen, drie rechter-commissarissen van drie rechtbanken en twee huurrechtadvocaten.

Voor de eindevaluatie hebben we geput uit een iets andere groep, namelijk naast officieren van justitie (drie), een juridisch beleidsadviseur bij een arrondissementsparket en rechters (vijf), hebben we ook gesproken met vertegenwoordigers van eigenaren (drie) en juridisch

specialisten (twee) en een vertegenwoordiger van het Parket-Generaal. Daarnaast hebben we (veelal informele) gesprekken gevoerd met krakers (plusminus tien). Bij één gelegenheid hebben we binnen een kraakpand wel een langere (van tevoren geplande) interviewsessie gehouden met drie krakers c.q. sympathisanten van de krakers. Bijlage 2 geeft een overzicht van de betrokken partijen die voor de drie deelonderzoeken zijn bevraagd.

Niet iedereen die we hebben benaderd voor een gesprek heeft in reactie op ons verzoek daarop ook geantwoord. Vooral de non-response van de arrondissementsparketten was bij de eindevaluatie relatief groot. Hoewel alle arrondissementsparketten meerdere keren zijn aangeschreven, hebben we van slechts vier arrondissementen uiteindelijk een positief antwoord ontvangen. De andere parketten hebben in het geheel niet gereageerd. Een verklaring voor deze gang van zaken hebben we niet, maar het ligt voor de hand te veronderstellen dat het kraakdossier binnen een deel van de arrondissementen weinig om het lijf heeft. Overigens omvatte ons verzoek behalve dat voor een interview met een officier van justitie ook de vraag naar de kraakadministratie van het betreffende arrondissement ter controle van onze eigen gegevens zoals we die hebben verkregen uit de politieadministratie. Die controle aan de hand van OM-gegevens is noodgedwongen dus grotendeels achterwege gebleven.

Ten aanzien van de particuliere eigenaren geldt dat we twee brancheorganisaties hebben benaderd: Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed (IVBN)<sup>117</sup> en Vastgoed Belang.<sup>118</sup> De IVBN heeft vervolgens rondvraag gedaan bij de achterban van aangesloten leden. Daarop meldde zich vertegenwoordigers van Vesteda voor een gesprek. Van Vastgoed Belang hebben we – ook na rappel – verder niets meer vernomen. Deze toch ietwat magere respons doet vermoeden dat het fenomeen kraken niet als een probleem wordt ervaren binnen de gelederen van de leden van in elk geval deze twee brancheorganisaties. Naast deze twee brancheorganisaties van particuliere vastgoedbezitters hebben we een keuze gemaakt voor een woningcorporatie (Ymere)<sup>119</sup> waarvan we uit onze BVH-gegevens konden zien dat deze corporatie met enige regelmaat met kraakacties te maken heeft gehad.

Bijna alle gesprekken (in duur gemiddeld vijf kwartier) zijn online gevoerd via Webex of Teams.<sup>120</sup> De gesprekken zijn schriftelijk teruggekoppeld naar de respondenten voor eventuele aanvullingen en uiteindelijke instemming met de wijze waarop het gesprek in de verslagvorm is verwoord.

---

<sup>117</sup> IVBN is de branchevereniging van institutionele en professionele vastgoedinvesteerders in Nederland. <https://ivbn.nl/>, laatst geraadpleegd op 21 november 2025.

<sup>118</sup> <https://www.vastgoedbelang.nl/default.aspx>, laatst geraadpleegd op 21 november 2025.

<sup>119</sup> <https://www.ymere.nl/>, laatst geraadpleegd op 21 november 2025.

<sup>120</sup> Tweemaal is een interview telefonisch afgenomen.

## 4. Kraakincidenten onder de nieuwe wet

In dit hoofdstuk bespreken we kraakincidenten onder de nieuwe wet. Hierbij besteden we aandacht aan de wijze waarop kraakzaken bij de politie bekend worden en welke stappen er vervolgens worden ondernomen bij het registreren en afhandelen van deze incidenten. Verder zoomen we in op het aantal kraakincidenten, op het type gekraakte panden en de eigenaren ervan. De route waarlangs een kraakpand wordt ontruimd komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews (zie bijlage 2) en BVH-dossiers (zie de uitleg daarover in §3.2.2). Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, hebben we de situatie van drie kalenderjaren in kaart gebracht, te weten 2021, 2023 en 2024. De Wet handhaving kraakverbod is op 1 juli 2022 in werking getreden. Dit betekent dat één meting betrekking heeft op de situatie vóór de wetswijziging (2021) en twee metingen op de situatie ná de wetswijziging (2023 en 2024).

### 4.1 Kennisneming van een kraakincident

Er zijn meerdere manieren waarop de politie kennisneemt van een kraakincident. De politie kan een melding krijgen van de omwonenden of de eigenaar van het pand dat er sprake is van verdachte activiteit in of rond het pand. Soms kan de politie het kraakincident zelf als eerste opmerken. Ook kan het voorkomen dat een kraakactie in eerste aanleg als een inbraak wordt gemeld bij de politie.

Soms kan er een grijs gebied zijn tussen huisvredebreuk en kraken. Zo hebben we meerdere BVH-dossiers gelezen – van zowel vóór als ná de wetswijziging – waarbij daklozen in een pand worden aangetroffen. Deze personen beroepen zich nooit op huisrecht en presenteren zichzelf niet als kraker. In de regel verontschuldigen zij zich dan, waarop ze aangeven vrijwillig te zullen vertrekken. Het komt echter wel met enige regelmaat voor dat de politie deze personen aanhoudt voor huisvredebreuk. In ons onderzoek hebben we deze incidenten niet meegeteld als kraakzaken, maar feitelijk kan worden beargumenteerd dat ook hier sprake is van kraken. Dit wordt echter niet zo gezien door officieren van justitie en ook niet zo gezien door de initiatiefnemers van de Wet handhaving kraakverbod.

Een andere manier waarop een kraakincident ter kennis van de politie kan komen, is dat de krakers zelf de eigenaar, politie en/of justitie op de hoogte brengen van het feit dat ze het pand hebben gekraakt. Hierbij geven de krakers bijna altijd aan dat ze al enkele dagen in het pand verblijven om aan te tonen dat huisrecht is gevestigd. Dit wordt in de regel onderbouwd met foto's en/of posts op sociale media. Bij deze vorm van kennisgeving gaat het in de regel om krakers die goed op de hoogte zijn van hun rechten en ze hebben meestal op voorhand dan ook al een advocaat in de arm genomen.

Tot slot, er zijn ook kraakincidenten die niet ter kennis van de politie komen. In een interview met vertegenwoordigers van een woningcorporatie wordt bijvoorbeeld aangegeven dat er in voorkomende gevallen geen aangifte wordt gedaan, maar dat er in plaats daarvan soms een vaststellingsovereenkomst met de krakers wordt gesloten. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het geval dat de start van een renovatie van een pand nog lang op zich zal laten wachten. De krakers



mogen dan volgens de vaststellingsovereenkomst tot de daadwerkelijke start van de renovatie in het pand blijven.

We komen dit soort zaken ook tegen in de politieadministratie. In voorkomende gevallen heeft de eigenaar - voor de zekerheid - dan wel aangifte gedaan. En er zijn ook zaken bekend waarin de eigenaar in een dergelijk geval een kort geding start als 'stok achter de deur', voor het geval de krakers zich onverhoopt toch niet aan de overeenkomst houden. In het geval van de woningcorporatie die wij hebben gesproken, wordt slechts een vaststellingsovereenkomst gesloten. Er wordt noch een aangifte gedaan, noch een kort geding aangespannen.

## 4.2 Heterdaad of huisrecht

Op het moment dat een kraakincident ter kennis komt van de politie, is de eerste stap om vast te stellen of de krakers zich kunnen beroepen op huisrecht. Als dat niet het geval is dan kan de politie overgaan tot een zogenaamde heterdaadontruiming. De term heterdaadontruiming is eigenlijk een merkwaardige, want de activiteit van het kraken kan worden gezien als een delict met een continu karakter waarbij zowel het zich toegang verschaffen tot een pand als het vertoeven erin strafbaar is gesteld volgens artikel 138a Sr. Daarmee zou 'geen huisvredeontruiming' wellicht een beter dekkende aanduiding zijn.

In de beleidsbrief van het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie over de Wet Handhaving kraakverbod staat dat de nieuwe wet de bestaande praktijk niet verandert zover het de ontruiming betreft van panden waarbij door krakers nog geen huisrecht is gevestigd.

Bij de nulmeting van dit onderzoek (dus de situatie voorafgaand aan de invoering van de wet) hebben we geconstateerd dat de politie zal moeten vaststellen of de krakers zich kunnen beroepen op huisrecht. Als de reguliere surveillance langsgaat, vindt er veelal overleg plaats met de wachtcommandant, de hulpofficier of de officier van dienst. Uit de gesprekken met de politiefunctionarissen horen we niet over het bestaan van een strak draaiboek voor kraakincidenten. Wel blijkt er – althans bij sommige politie-eenheden – sprake van een 'handreiking kraken'. En een enkel korps heeft op intranet een kort voorlichtingsfilmpje in animatievorm waarin schematisch wordt uitgelegd 'Wat te doen bij een kraak'. Het filmpje is in een format gegoten dat het ook ter plaatse bij een kraak op de mobiel van een agent is te bekijken. Overigens ligt er ook bij het Openbaar Ministerie (Parket-Generaal) een werkinstructie voor kraakzaken (Werkinstructie kraken, versie 21 februari 2024, intern document), dit is een nadere uitwerking van de uitgangspunten zoals verwoord in de beleidsbrief kraken van 13 juni 2022 van het Openbaar Ministerie.

Met de komst van de Wet handhaving kraakverbod heeft het kraakfenomeen opnieuw aandacht gekregen van politie en Openbaar Ministerie. De nieuwe wet heeft er voor gezorgd dat de procedures tegen het licht zijn gehouden en aangepast aan de nieuwe situatie. Het gevolg hiervan is dat de officier van justitie – zo is onze indruk – bij kraakzaken vaker wordt geconsulteerd, bijvoorbeeld over de vraag rond het al dan niet bestaan c.q. constateren van huisvrede.

Binnen sommige arrondissementen zijn er vaste aanspreekpunten – 'kraakofficieren' – maar dat geldt niet voor alle arrondissementen. Het hebben van een gespecialiseerde officier loopt

synchroon met de frequentie van kraken in een gebied. In delen van het land waar kraken weinig voorkomt, lijkt de politie vaker zelfstandig te beslissen over de vraag of er sprake is van huisvrede of niet; zo is althans onze indruk na het lezen van de BVH-dossiers; de kraakzaken vallen dan onder de betreffende gebiedsofficier.

Het arrondissement Amsterdam – dat ook de meeste kraakzaken kent – vormt van oudsher een verhaal apart. Zo kent Amsterdam een zogenaamde sub-driehoek, waarin de portefeuillehouders van de gemeente (OOV), de politie en het Openbaar Ministerie kraakzaken bespreken. Dit is nog een erfenis uit de tijd dat kraken met enige regelmaat gepaard ging met heftige verstoring van de openbare orde. In dit arrondissement houden politie en Openbaar Ministerie een Excelbestand bij van ter kennisgenomen kraakzaken en de verdere afhandeling daarvan. Een ander arrondissement waar kraakzaken standaard in beeld lijken te komen bij het Openbaar Ministerie, is Oost-Nederland. Hier zijn twee officieren belast met kraakzaken en zij blijken kennis te hebben van alle kraakzaken in 2024 die wij hebben gedetecteerd in de BVH-politie-administratie.

Huisrecht ontstaat zodra er sprake is van feitelijke bewoning; daarbij is niet van belang of die bewoning geschiedt op grond van enig recht.<sup>121</sup> Of er sprake is van feitelijke bewoning hangt af van de omstandigheden. Het kan al na een zeer kort tijdsverloop tussen de kraak en de komst van de politie zo zijn dat huisrecht is gevestigd.<sup>122</sup> Als echter vanaf het begin van de kraakactie het verblijf van de krakers is gehinderd tot het moment dat er feitelijk wordt ont-ruimd, dan is er geen huisrecht tot stand gekomen.<sup>123</sup>

In hoeverre er al dan niet sprake is van huisrecht berust verder veelal ook op een inschatting van een concrete situatie. Krakers kunnen zich vanzelfsprekend niet op huisrecht beroepen als het pand feitelijk in gebruik is. En soms kan het gaan om een 'vergiskraak'; krakers zijn zich dan niet bewust van het feit dat het pand nog in gebruik is.

Tot slot, 'feitelijk gebruik' is een rekbaar begrip. Zo zijn er officieren van justitie die van mening zijn dat er bijna altijd sprake is van feitelijk gebruik, zelfs als het pand leegstaat. Volgens deze gedachtegang is een pand bijvoorbeeld ook nog in gebruik als de eigenaar wacht op een vergunning om te slopen, te verbouwen of te renoveren. Als gevolg hiervan wordt dan ook gesproken over overtreding van artikel 138 c.q. 138a. De hoogleraar die wij hebben geïnterviewd,

---

<sup>121</sup> HR 14 december 1914 (NJ 1915, 368), bevestigd in HR 4 september 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA4943.

<sup>122</sup> HR 28 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013:CA0793. In een uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 11 december 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:12135, wordt geen huisrecht aangenomen in een pand dat aan het begin van de middag is gekraakt en waar de politie na een melding van de eigenaar later in de middag arriveert en meteen tot ontruiming overgaat.

<sup>123</sup> HR 12 maart 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO0967. In deze uitspraak lezen we: "Verder lijkt het mij voor een beroep op "wonen" noodzakelijk dat men de bezigheden die tot dat begrip te rekenen zijn, heeft kunnen verrichten in een als privé aan te merken ruimte, die men in de betreffende periode feitelijk voor zichzelf ter beschikking had. (...) Daarvan is, denk ik, géén sprake als er van (vrijwel het) begin af aan al anderen aanwezig zijn die de kenbare bedoeling aan de dag leggen, het privégebruik van de betreffende ruimte als woning te verhinderen. Om aanspraak te kunnen maken op bescherming van de persoonlijke levens-sfeer, moet er (een begin) van een feitelijke situatie zijn die ook aan die kwalificatie beantwoordt; en dat is, als de politie van begin af aan ter plaatse is en op beëindiging van de (onrechtmatige) ingebruikne-ming aandringt, niet het geval." (punt 13).

geeft aan het niet eens te zijn met deze zienswijze. Bij woningen refereert feitelijk gebruik aan het daadwerkelijk daar wonen, want het is de bedoeling van de wetgever om het recht op huisvesting van de bewoner te beschermen. De Hoge Raad stelt als een woning leegstaat, dat wil zeggen niet wordt bewoond, er dan geen recht is op huisvesting dat moet worden beschermd. Dit is echter een meer academische discussie, want in praktijk wordt een leegstaand pand, ondanks de zienswijze van deze officier van justitie, niet strafrechtelijk ontruimd wegens huisvredebreuk.

### 4.3 Aantal en geografische spreiding van geregistreerde kraakincidenten

Zoals eerder opgemerkt komen niet alle kraakincidenten uiteindelijk ook ter kennis van de politie. Bovendien is het lastig kraakincidenten te identificeren in de politieadministratie. In §3.2.2 hebben we uitgelegd hoe deze zoektocht voor de wetsevaluatie is uitgevoerd. We hebben de exercitie in de drie meetjaren wel op een vergelijkbare manier uitgevoerd. Daarom beschouwen we de uitkomst als een indicatie van het aantal geregistreerde kraakincidenten.

Tabel 4.1 laat zien dat er op jaarbasis ruim honderd kraakincidenten zijn geregistreerd. Dit geldt zowel vóór als ná de wetswijziging per 1 juli 2022. Hierbij merken we op dat we gekraakte complexen van huizen als één kraakzaak hebben geteld. Een voorbeeld hiervan is de kraak van tientallen wooneenheden in de flat De Klokkenhof aan het Surinameplein in Amsterdam.<sup>124</sup> Deze zaak tellen we in Tabel 4.1 mee als één incident. Zaken waarbij er geen huisrecht is gevestigd en het pand ontruimd is onder de noemer van heterdaadontruiming zijn wel meegeteld als kraakincident. De heterdaadontruiming bespreken we verder in hoofdstuk 5.

**Tabel 4.1 Procentuele verdeling van kraakincidenten naar politie-eenheid**

|                    | Vóór wetswijziging | Ná wetswijziging |              |
|--------------------|--------------------|------------------|--------------|
|                    | 2021 (n=128)       | 2023 (n=108)     | 2024 (n=120) |
| Noord-Nederland    | 6 %                | 6 %              | 3 %          |
| Oost-Nederland     | 17 %               | 12 %             | 10 %         |
| Midden-Nederland   | 12 %               | 16 %             | 17 %         |
| Noord-Holland      | 7 %                | 7 %              | 7 %          |
| Amsterdam          | 17 %               | 20 %             | 25 %         |
| Den Haag           | 9 %                | 5 %              | 10 %         |
| Rotterdam          | 16 %               | 15 %             | 13 %         |
| Zeeland/MW-Brabant | 3 %                | 6 %              | 4 %          |
| Oost-Brabant       | 6 %                | 7 %              | 10 %         |
| Limburg            | 6 %                | 6 %              | 3 %          |
| <b>Nederland</b>   | <b>100 %</b>       | <b>100 %</b>     | <b>100 %</b> |

Bron: BVH-dossiers.

<sup>124</sup> In eerste aanleg zijn er zeven wooneenheden gekraakt (<https://www.at5.nl/nieuws/226746/zeven-woningen-gekraakt-in-flat-klokkenhof-aan-surinameplein>, geraadpleegd op 14 oktober 2025) maar na verloop van tijd is dat aantal gestegen tot ongeveer 65 wooneenheden. De flat is uiteindelijk ontruimd na een uitspraak van de voorzieningenrechter op 30 september 2025. (<https://www.at5.nl/nieuws/234759/me-aangekomen-voor-ontruiming-kraakflat-in-amsterdam>, laatst geraadpleegd op 14 oktober 2025).

Tabel 4.1 laat de verdeling zien van kraakincidenten naar politie-eenheid. Hoewel er fluctuaties zijn, is het totaalbeeld redelijk stabiel. Het aantal geregistreerde kraakzaken binnen de politie-eenheid Amsterdam is wel toegenomen; in 2024 vindt 25 procent van de geregistreerde kraakincidenten plaats binnen de eenheid Amsterdam.

Tabel 4.2 geeft een uitsplitsing naar gemeente. Een gemeente wordt genoemd in de tabel als er in *een van de drie meetjaren minimaal vier kraakincidenten* zijn geregistreerd. Naast de G4-gemeenten voldoen nog zes andere gemeenten aan dit criterium. Bij elkaar vindt na de invoering van de Wet handhaving kraakverbod rond de 60 procent van de geregistreerde kraakincidenten plaats in deze tien gemeenten. Voor de wetswijziging was dit rond de 50 procent. In hoeverre deze verschuiving – dat wil zeggen verdere concentratie van kraakincidenten in specifieke gemeenten samenhangt met de wetswijziging of andere ontwikkelingen is niet te zeggen. We hebben echter in ons onderzoek geen signaal gekregen dat de wetswijziging hier debet aan zou zijn.

**Tabel 4.2 Aantal kraakincidenten in de vier grootste gemeenten**

|                           | Vóór wetswijziging | Ná wetswijziging  |                   |
|---------------------------|--------------------|-------------------|-------------------|
|                           | 2021               | 2023              | 2024              |
| Amsterdam                 | 20                 | 22                | 29                |
| Rotterdam                 | 14                 | 14                | 13                |
| Den Haag                  | 4                  | 0                 | 3                 |
| Utrecht                   | 8                  | 8                 | 9                 |
| G4-gemeenten              | 46 (36%)           | 44 (41%)          | 54 (45%)          |
|                           |                    |                   |                   |
| Zaandam                   | 3                  | 5                 | 5                 |
| Nijmegen                  | 1                  | 5                 | 5                 |
| Eindhoven                 | 2                  | 2                 | 5                 |
| Maastricht                | 5                  | 4                 | 1                 |
| Groningen                 | 2                  | 4                 | 2                 |
| Tilburg                   | 1                  | 1                 | 4                 |
| Frequente-kraak-gemeenten | 14 (11%)           | 21 (19%)          | 22 (18%)          |
| Overige gemeenten         | 68 (53%)           | 43 (40%)          | 44 (37%)          |
| <b>Totaal</b>             | <b>128 (100%)</b>  | <b>108 (100%)</b> | <b>120 (100%)</b> |

Bron: BVH-dossiers.

Als we naar de kraakincidenten van 2024 kijken, dan is 45 procent geregistreerd in een van de gemeenten behorend tot de G4. Dit is een veel hoger percentage dan we zouden verwachten op basis van de voorraad aan woningen en niet-woningen.<sup>125</sup> Van de totale voorraad aan woningen en niet-woningen staat namelijk slechts 15 procent in een G4-gemeente. Dezelfde oververtegenwoordiging zien we bij de zes andere afzonderlijk genoemde gemeenten: 18 procent van de kraakincidenten versus 7 procent van de voorraad aan woningen en niet-woningen. Deze zes gemeenten liggen overigens in lijn met de G4-gemeenten als we kijken naar het aantal kraakincidenten per 100.000 woningen en niet-woningen: 3,9 voor de G4-gemeenten en 3,4 voor de zes gemeenten. Hierbij moeten we wel aantekenen dat Den Haag het cijfer voor

<sup>125</sup> De gegevens over de voorraad woningen en niet-woningen zijn afkomstig uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) en zijn openbaar toegankelijk via Statline van het CBS (<https://open-data.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/81955NED/table>).

de G4-gemeenten dempt. Het gering aantal geregistreerde kraakincidenten in de gemeente Den Haag geldt overigens niet alleen voor 2024, maar ook voor de beide andere twee peiljaren (2021 en 2023).

In hoeverre kraken oorzakelijk samenhangt met het aantal universiteitsstudenten in een gemeente kunnen we niet vaststellen, maar opvallend is wel dat Den Haag de enige niet-universiteitsstad is van de G4; vijf van de zes overige gemeenten zijn universiteitssteden.<sup>126</sup>

#### 4.4 Typering van kraakpanden en eigenaren

In bijna 60 procent van de gevonden incidenten gaat het om een gekraakte woning. In vergelijking met de gebouwenvoorraad worden niet-woningen relatief vaker gekraakt dan woningen (83 procent van de voorraad betreft woningen). Dit hangt mogelijk samen met het feit dat leegstand bij niet-woningen vaker voorkomt. Volgens de Landelijke monitor leegstand van het CBS<sup>127</sup> staat in 2024 2 procent van de woningen leeg, terwijl dit percentage aanzienlijk hoger is voor industriële gebouwen, winkel- en kantoorruimtes, respectievelijk 8, 6 en 9 procent (dit is uitvoeriger besproken in §1.3).

**Tabel 4.3 Procentuele verdeling van kraakincidenten naar type object**

|                                                           | Vóór wetswijziging | Ná wetswijziging |              |
|-----------------------------------------------------------|--------------------|------------------|--------------|
|                                                           | 2021 (n=128)       | 2023 (n=108)     | 2024 (n=120) |
| Woningen                                                  | 60 %               | 58 %             | 57 %         |
| Niet-woningen                                             | 38 %               | 40 %             | 40 %         |
| Terrein                                                   | 2 %                | 2 %              | 3 %          |
| <i>Specificatie niet-woningen (percentage van totaal)</i> |                    |                  |              |
| Bedrijfspan (alg.)                                        | 16 %               | 20 %             | 21 %         |
| Kantoorpand                                               | 5 %                | 3 %              | 4 %          |
| Openbaar gebouw                                           | 5 %                | 2 %              | 5 %          |
| Horecapand                                                | 5 %                | 4 %              | 6 %          |
| Winkelpand                                                | 4 %                | 7 %              | 1 %          |
| Overig                                                    | 2 %                | 4 %              | 3 %          |

Bron: BVH-dossiers.

Voor de kraakincidenten van 2024 hebben we in kaart gebracht waarom het gekraakte pand leeg staat. In de helft van de gevallen staat het pand leeg, omdat het op de nominatie staat te worden gesloopt of te worden gerenoveerd/verbouwd. In het geval van sloop of renovatie/verbouwing wordt de leegstand nogal eens veroorzaakt door het wachten op de benodigde

<sup>126</sup> Hoewel Den Haag niet geheel zonder universitaire vestigingen is (onder andere de dependance van Leiden University is er gevestigd), wordt de stad in de regel niet gerekend tot de traditionele universiteitssteden.

<sup>127</sup> In deze monitor is de administratieve leegstand voor alle soorten vastgoed bepaald op basis van de Basisregistraties voor Adressen en Gebouwen (BAG), de Waardering Onroerende Zaken (WOZ), de Basisregistratie Personen (BRP) en het Handelsregister (HR). Het gaat om 'administratieve leegstand': er is in de praktijk niet getoetst of er daadwerkelijk mensen wonen en/of dat er een bedrijf of instelling actief is. De cijfers zijn bovendien afhankelijk van de wijze waarop de gemeenten hun basisregistraties bijhouden.

toestemming daarvoor. We horen en lezen namelijk met enige regelmaat dat een pand feitelijk (nog) niet wordt gebruikt, omdat het verkrijgen van de benodigde toestemmingen (lees: vergunningen) nogal eens lang op zich laat wachten. Een van de geïnterviewde officieren wijst ons erop dat een grotere onroerend goed bezitter/projectontwikkelaar in een middelgrote gemeente de in zijn ogen te lang treuzelende gemeente bij het afgeven van een (ver)bouwvergunning voor het blok lijkt te hebben willen zetten door min of meer met opzet krakers de gelegenheid te bieden om zijn leegstaande panden te kraken. Daarmee hopen de procedure rond het verkrijgen van bouw- en renovatievergunningen te versnellen.

Bij de andere helft van de kraakincidenten staat het pand leeg zonder dat er sprake is van een concreet plan of is er sprake van leegstand tussen twee bestemmingen in (frictieleegstand). Hoelang dergelijke panden al leegstaan verschilt sterk per geval. Ook is het verhaal van de eigenaar op dit punt vaak afwijkend van hetgeen de krakers erover zeggen. Het komt echter ook voor dat het pand feitelijk nog in gebruik is naar de mening van de politie, de officier van justitie en/of de rechter-commissaris. Volgens artikel 551a Sv moeten ook dergelijke ontruimingen aan de rechter-commissaris worden voorgelegd, maar dit gebeurt in de praktijk niet altijd. We komen hier nader op terug in hoofdstuk 5.

Tabel 4.4 geeft een overzicht van het type eigenaar van de gekraakte panden. Het profiel van de eigenaar van kraakpanden in de periode van vóór de wetswijziging wijkt af waar het woningcorporaties betreft. We kunnen echter geen reden bedenken waarom dat het gevolg zou zijn van de wetswijziging. Het lijkt logischer te veronderstellen dat dit verschil op toeval berust. Mede gezien het feit dat er minder markante veranderingen zijn bij de andere eigenaar-categorieën.

Onder de particuliere huiseigenaren vinden we een specifieke groep, namelijk degenen die een huis hebben geërfd. Het geërfde huis kan vervolgens langere tijd leegstaan, bijvoorbeeld, omdat de erfgenamen het oneens zijn over de bestemming van het pand. In 2024 gaat het om zes gekraakte woningen die toebehoren aan erfgenamen. Ook in 2021 en 2023 zijn we deze (kleine) groep van eigenaren met enige regelmaat tegengekomen in de politieadministratie van kraakincidenten.

**Tabel 4.4 Procentuele verdeling van kraakincidenten naar type eigenaar**

|                      | Vóór wetswijziging | Ná wetswijziging |              |
|----------------------|--------------------|------------------|--------------|
|                      | 2021 (n=128)       | 2023 (n=108)     | 2024 (n=120) |
| Bedrijf              | 34 %               | 41 %             | 44 %         |
| Particulier          | 23 %               | 19 %             | 19 %         |
| Woningcorporatie     | 22 %               | 9 %              | 8 %          |
| Stichting/vereniging | 9 %                | 5 %              | 7 %          |
| Gemeente             | 9 %                | 15 %             | 9 %          |
| Overheid (overig)    | -                  | 6 %              | 5 %          |
| Onbekend             | 2 %                | 6 %              | 8 %          |

Bron: BVH-dossiers.

Er is logischerwijs een samenhang tussen het type pand en het soort eigenaar. Zo is bij niet-woningen het pand veelal in bezit van een (investerings)bedrijf. Bij gekraakte woningen zijn de eigenaren particulieren, woningcorporaties, maar soms ook investeringsmaatschappijen. En bij

panden die zijn opgekocht in verband met herinrichting van een gebied, waarbij het opgekochte pand moet worden gesloopt, is het nogal eens de gemeente die eigenaar is.

#### 4.5 Wel en geen aangifte

Van kraakzaken die ter kennis komen van de politie wordt niet in alle gevallen aangifte gedaan door (een vertegenwoordiger van) de eigenaar. Als de eigenaar geen plannen heeft met het pand en/of als er afspraken worden gemaakt met de krakers dan kan een aangifte achterwege blijven. Ook in het geval van een heterdaadontruiming wordt er lang niet altijd achteraf nog aangifte gedaan.

In Tabel 4.5 zien we dat er ná de wetswijziging vaker aangifte wordt gedaan dan vóór de inwerkingtreding van de Wet handhaving kraakverbod. Als we kijken naar de periode die zit tussen het kraakincident en het doen van aangifte dan zien we dat vóór de wetswijziging – als er aangifte wordt gedaan – dit overwegend binnen het tijdsbestek van één week gebeurt. Na de wetswijziging is het beeld duidelijk anders (zie Tabel 4.6).

Vóór de wetswijziging wordt dus minder vaak aangifte gedaan van een kraakincident, maar vinden aangiften wel sneller plaats dan ná de wetswijziging. Hoe we deze constatering moeten interpreteren is lastig, maar dat de wetswijziging hierop van invloed is, is aannemelijk. Mogelijk dat de pandeigenaren ná de wetswijziging vaker aangifte doen in de hoop op een strafrechtelijke ontruiming. We lezen in ieder geval in sommige aangiften dat de eigenaar hierop hint. Het blijft echter de vraag waarom er dan niet direct c.q. sneller na het moment van de kraak aangifte wordt gedaan.

**Tabel 4.5 Aangifte gedaan van het kraakincident**

|     | Vóór wetswijziging | Ná wetswijziging |              |
|-----|--------------------|------------------|--------------|
|     | 2021 (n=128)       | 2023 (n=108)     | 2024 (n=120) |
| Ja  | 93 (73 %)          | 94 (87 %)        | 111 (93 %)   |
| Nee | 35 (27 %)          | 14 (13 %)        | 9 (7 %)      |

Bron: BVH-dossiers.

**Tabel 4.6 Snelheid van aangifte doen na bekend worden van het kraakincident**

|            | Vóór wetswijziging | Ná wetswijziging |              |
|------------|--------------------|------------------|--------------|
|            | 2021 (n=93)        | 2023 (n=94)      | 2024 (n=111) |
| <= 1 week  | 89 %               | 49 %             | 57 %         |
| <= 2 weken | 7 %                | 23 %             | 13 %         |
| <= 1 maand | 2 %                | 16 %             | 14 %         |
| > 1 maand  | 2 %                | 12 %             | 16 %         |

Bron: BVH-dossiers.

Een aangifte bevat – als het goed is – informatie over de wijze waarop het pand is gekraakt, over hoe lang het pand al leegstaat en over de plannen voor het pand. Deze informatie kan allemaal al in de aangifte zelf staan, maar soms ook komt die informatie later. Daarnaast bevat de aangifte in de regel informatie over het contact van de eigenaar met de krakers. Min of

meer standaard wordt in de aangifte opgenomen dat de eigenaar de krakers heeft medege-deeld (gesommeerd) om het pand te verlaten.<sup>128</sup>

Voor het opnemen van een aangifte door de eigenaar (beheerder) van een gekraakt object kan de politiefunctionaris een vragenlijstje volgen zoals dat door een van de politie-eenheden is opgesteld.

Bij het aanbieden van de aangifte vermeldt de politie tevens wie de contactpersoon (mailadres en gsm-nummer) is voor de RC en het OM.

Gegevens aangever/ster en korte omschrijving waar aangifte van wordt gedaan.

1. Was het pand op een andere wijze in gebruik.
2. Stond het te koop en zo ja, sinds wanneer? (bewijsstukken/waar te vinden).
3. Wat zijn de plannen met dit pand en op welke termijn?
4. Wanneer is het pand gekraakt?
5. Op welke wijze vernam aangever/ster dat het pand gekraakt was?
6. Door wie?
7. Hoeveel krakers zijn er (nog) aanwezig?
8. Wie zijn contactpersonen bij de krakers?
9. Worden ze bijgestaan door een raadsman, zo ja door wie?
10. Zijn er zichtbare sporen van spandoeken c.q. barricades aan de buitenzijde van het pand zichtbaar?
11. Wat is de bestemming van het pand?
12. Wat gaat er met het pand gebeuren, direct na een eventuele ontruiming?
13. Gaat er direct na het ontruimen een aannemer in het pand aan het werk? Welke?
14. Gaat u direct na het ontruimen bewoners/antikraak plaatsen, zodat de kans op herhaling niet meer aanwezig is?
15. Per wanneer geldt deze bestemming, of is deze te verwachten.
16. Zijn er al (bouw/sloop) vergunningen verstrekt?
17. Kunt u bovengenoemde vragen staven met onderliggende stukken als contracten, foto's, verklaringen van derden e/of anderszins?
18. Beschikt u over foto's van het pand van voor het tijdstip van het binnendringen door de krakers?
19. Wat is er te zeggen over de houding van de krakers?
20. Kunt u vertellen in welke gedeelte van het pand de krakers zich bevinden?
21. Zijn er gegevens van inwonende krakers bekend? (identiteit/namen/telnrs., contacten etc.)
22. Zijn er afspraken gemaakt met de krakers? Zo ja, welke?
23. Is het pand in de afgelopen jaren/periode eerder gekraakt?

We lezen met regelmaat in de aangifte dat de eigenaar aangeeft dat de krakers minder lang in het pand zitten dan geclaimd door de krakers. Dit wordt onderbouwd door de eigenaar door bijvoorbeeld aan te geven wanneer er voor het laatst iemand in het pand is geweest, of wat burens hierover zeggen. Bij bedrijfspanden wordt nog wel eens verwezen naar de bewakings-informatie. Deze informatie is soms ook al gecommuniceerd met de politiefunctionarissen die

<sup>128</sup> Bij een (mondelinge) sommatie verzoekt de eigenaar of rechthebbende de krakers om het pand (bin-nen een bepaalde termijn) te verlaten. Het doel is om de krakers officieel op de hoogte te brengen van het feit dat zij er onrechtmatig verblijven en dat de eigenaar ontruiming zal vorderen als zij niet vrijwillig vertrekken. Een enkele keer lezen we dat de krakers schriftelijk zijn gesommeerd het pand te verlaten. Sommatie is vaak een vereiste stap om later in een procedure aan te tonen dat de eigenaar redelijk heeft gehandeld en de krakers een kans heeft gegeven om (vrijwillig) te vertrekken.



ter plaatse waren toen de kraak bekend werd. Zelden leidt dit echter tot een heterdaadontruiming.

In de beleidsbrief van het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie over de Wet Handhaving kraakverbod wordt stapsgewijs de procedure uitgelegd voor een strafrechtelijke ontruiming. De eerste drie stappen zijn als volgt verwoord:

1. De rechthebbende doet aangifte bij de politie.
2. De officier van justitie beoordeelt de aangifte.
3. De officier van justitie vordert (indien opportuun) een machtiging tot ontruiming bij de rechter-commissaris.

Er wordt ook aangegeven dat bij de opportuiniteitsafweging risico's op herkraak worden meegewogen. Dit betekent, met andere woorden, dat de plannen van de eigenaar voldoende concreet moeten zijn en dat die binnen afzienbare tijd moeten worden gerealiseerd. Over de afwegingen die gelden rond 'concrete plannen' komen we nader te spreken in hoofdstuk 5.

In de beleidsbrief van het Parket-Generaal lezen we ook dat de officier van justitie idealiter de aangifte beoordeelt binnen één week na ontvangst. Daarbij er overigens van uitgaande dat de aangifte ook daadwerkelijk op het bureau van de officier belandt. Volgens een van de officieren is dat namelijk niet altijd het geval. Daarmee is de kans groot dat er geen actie ondernomen kan worden richting de rechter-commissaris, en dat er ook geen strafrechtelijke vervolging plaatsvindt. Een en ander betekent dat er dus mogelijk meer 'kraak-aangiften' zijn dan er bij het Openbaar Ministerie bekend zijn.

#### 4.6 Rol van de gemeente

Behalve dat de gemeente eigenaar kan zijn van een pand, hangt de mate van gemeentelijke betrokkenheid af van de specifieke context van het kraakincident. De burgemeester is degene die moet beoordelen of een ontruiming mogelijk tot een (ernstige) verstoring van de openbare orde zal leiden. Als dat vermoeden bestaat, bepaalt de burgemeester binnen het driehoeks-overleg, op welk moment er zal worden ontruimd.

Bij kraakincidenten vindt er meestal direct ontruiming plaats als de bouwstaat van een gekraakt pand een zodanig gevaar vormt dat de gezondheid van omwonenden en/of de krakers in het geding is. De gemeente moet toetsen in hoeverre er aantoonbaar gevaar is. Als dat zo blijkt te zijn, en bouwkundige maatregelen dat gevaar niet kunnen oplossen, kan het pand op last van de burgemeester in samenspraak met de andere twee leden van de driehoek worden ontruimd.

Om een goed beeld te krijgen van de veiligheidssituatie in het gekraakte pand kan een gemeente, bij signalen van gevaarlijke situaties het initiatief nemen tot een schouw. Afhankelijk van de omstandigheden kunnen daarbij de brandweer, de gemeente en/of de omgevingsdienst en politie worden betrokken.

Bovenstaande is een beschrijving van hoe het op papier is geregeld. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd in het kader van de eindevaluatie blijkt echter dat er mogelijk toch niet altijd

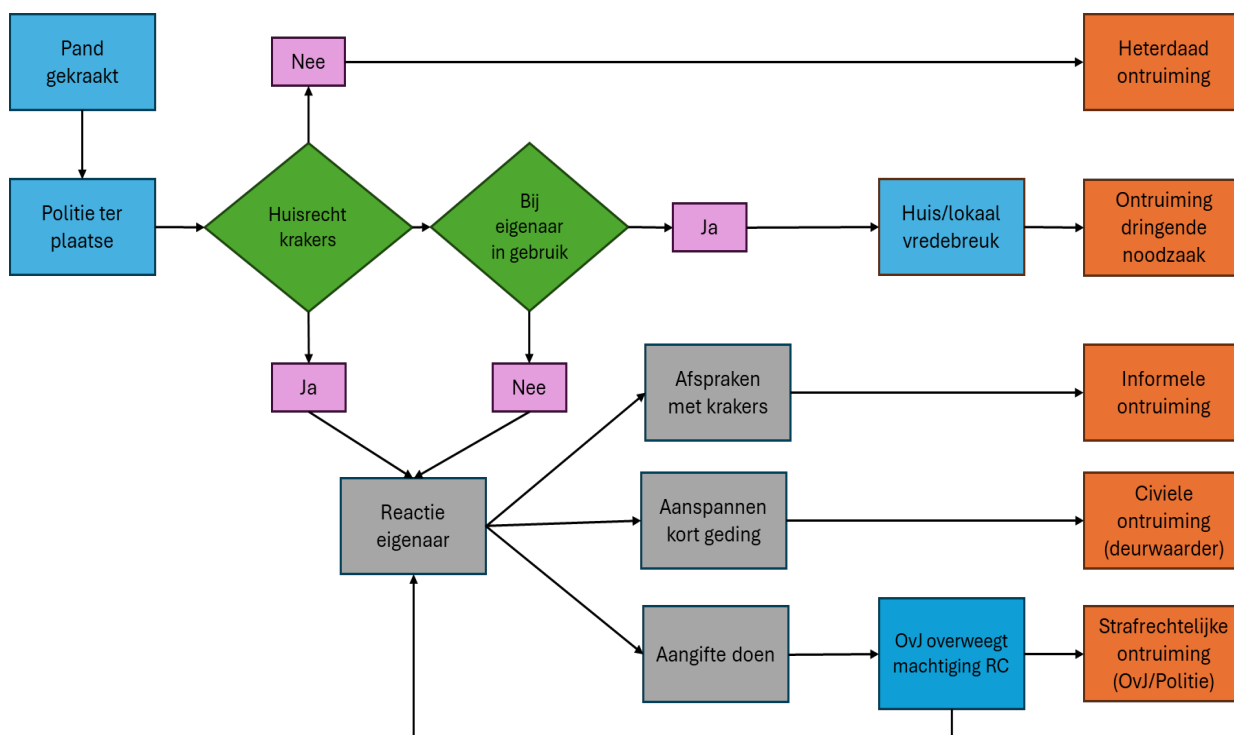
volgens dat draaiboek wordt gehandeld als er bijvoorbeeld een vermoeden is van gevaarstelling voor de bewoners (lees: krakers) van een pand. Zo tekenen we uit de monden van vertegenwoordigers van een woningcorporatie op dat een bouwvallig pand uit hun corporatiebezit is gekraakt. Het pand is in zodanig slechte staat dat de gemeente de corporatie heeft gemaand vervangende woonruimte te zoeken voor de huurders. Niet lang nadat de reguliere huurders zijn vertrokken, wordt het pand echter gekraakt. Volgens de woningcorporatie een onverantwoorde actie vanwege het geconstateerde instortingsgevaar, tegelijkertijd zou er volgens de vertegenwoordigers van de woningcorporatie, ondanks de aangifte, geen ontruimingsactie zijn gekomen via het OM, omdat de geplande renovatie pas over anderhalf jaar kan beginnen.

## 5. Ontruimingen onder de nieuwe wet

De aanpassing als gevolg van de Wet handhaving kraakverbod betreft de procedure rond de strafrechtelijke ontruiming. Het is logischerwijze dan ook op dit punt dat de nieuwe wet gevolgen heeft voor de praktijk. In dit hoofdstuk besteden we daarom speciaal aandacht aan die strafrechtelijke ontruiming. Maar alvorens dat te doen, geven we een overzicht van alle ontruimingsvarianten. We geven ook – voor zover mogelijk – aan hoe vaak de verschillende varianten zijn toegepast zowel in het jaar (2021) vóór als in de twee jaren (2023 en 2024) ná de wetswijziging.

Een kraakpand kan langs verschillende routes worden ontruimd. We maken daarbij onderscheid tussen een informele ontruiming (§5.1), een civielrechtelijke (§5.2), een bestuursrechtelijke (§5.3) of een strafrechtelijke ontruiming (§5.4). Vervolgens besteden we aandacht aan de drie varianten van de strafrechtelijke ontruiming, te weten: de heterdaadontruiming (§5.4.1), de ontruiming bij gevestigd huisrecht (§5.4.2) en de ontruiming wegens dringende noodzaak (§5.4.3). Figuur 5.1 geeft een schematische weergave van de ontruimingsvarianten na de wetswijziging. In dit schema is de bestuurlijke ontruiming niet weergegeven, omdat deze variant in praktijk zelden voorkomt.

**Figuur 5.1 Meest voorkomende ontruimingsvarianten onder de nieuwe wet**



In dit hoofdstuk besteden we verder aandacht aan de ontruimingsvarianten in getal (§5.5), het oordeel van de rechter-commissaris in het geval dat de officier van justitie een machtiging tot ontruiming eist (§5.6), de doorlooptijden vóór en ná de wetswijziging (§5.7) en het strafrechtelijk vervolgen van krakers (§5.8).

## 5.1 Informele ontruiming

Bij een niet-gerechtigde ontruiming verlaten de krakers het pand al dan niet na overleg met de eigenaar en/of de politie. We noemen dit – in navolging van het Amsterdamse parket – een informele ontruiming. Onder de term informele ontruiming gaan verschillende varianten schuil. De eerste betreft de gevallen waarin de eigenaar en de krakers overeenkomen dat de krakers in het pand mogen blijven totdat de eigenaar daadwerkelijk iets met het pand gaat doen. Dit speelt bijvoorbeeld in zaken waarbij het pand zal worden gesloopt, verbouwd of gerenoveerd, maar waarbij het wachten is op de benodigde toestemmingen of wachten tot het moment dat andere panden ook vrijkomen (in het geval van de renovatie van een complex aan woningen). Afspraken met krakers kunnen zoals we in hoofdstuk 4 zagen dan worden vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst. Feitelijk lijkt deze vorm sterk op het inzetten van tijdelijke bewoning bij leegstand.

In de praktijk zien we ook dat er soms weliswaar wordt gekoerst op een informele ontruiming, maar dat er tevens – min of meer gelijktijdig – een civielrechtelijke procedure wordt opgestart als ‘stok achter de deur’, voor het geval de krakers besluiten zich toch niet aan de gemaakte afspraken te houden.

Een enkele keer lezen we in de politiedossiers dat krakers het pand informeel hebben verlaten, omdat ze zich bedreigd voelen door de eigenaar. Soms leidt de bedreiging door de eigenaar tot aangifte van huisvredebreuk door de krakers.

Een informele ontruiming kan ook het gevolg zijn van een vooraankondiging van een strafrechtelijke ontruiming. Deze variant zijn we bijvoorbeeld tegengekomen in de politie-eenheid Oost-Nederland. De officier van justitie laat dan via de politie (wijkagent) aan de krakers weten dat hij van zins is om een vordering tot machtiging ontruiming in te dienen bij de rechter-commissaris. Volgens het relaas van de officier hebben de krakers naar aanleiding van zijn vooraankondiging daarop besloten het kraakpand te verlaten. Daarmee kon de vordering verder achterwege blijven. Deze werkwijze heeft echter, zover wij weten, elders in het land geen navolging gekregen.

## 5.2 Civielrechtelijke ontruiming

Ook na het moment van strafbaarstelling van kraken – in 1993 via de Huisvestingswet en de aanscherping in 2010 door de Wet kraken en leegstand – is ontruiming mogelijk via een civiele procedure op basis van artikel 5:2 BW. Als de eigenaar weet dat het pand is gekraakt en wenst dat de krakers het pand weer verlaten, kan de eigenaar dit kenbaar maken aan de krakers en hen sommen het pand te verlaten. Als de krakers te kennen geven daartoe niet bereid te zijn, kan de eigenaar een kort geding aanspannen.<sup>129</sup> Er is weinig twijfel over dat de eigenaar dan

---

<sup>129</sup> In theorie zou ook een bodemprocedure kunnen worden gestart, maar dit komt in de praktijk nooit voor, aldus de rechters die wij hebben gesproken. Een eigenaar stapt naar de rechter, omdat hij het pand zelf wil gebruiken. Als er geen concrete plannen zijn, dan is er weinig kans op succes, maar als die plannen er wel zijn, dan is er sprake van een zekere spoed en is een kort geding de aangewezen weg.

in het gelijk zal worden gesteld, mits er bewijsbaar concrete plannen liggen voor het gekraakte object. De inzet is dus of de plannen van de eigenaar ook als voldoende concreet worden beoordeeld door de voorzieningenrechter om deze te laten instemmen met een ontruiming.

Als de voorzieningenrechter besluit dat het kraakpand moet worden ontruimd dan zorgt de deurwaarder voor de uitvoering van dit vonnis. Vaak zullen de krakers echter al zijn vertrokken of verlaten zij het pand zodra de deurwaarder voor de deur staat. Als de deurwaarder weerstand verwacht – of hiermee onverwachts toch te maken krijgt – kan om politieassistentie worden gevraagd.

### 5.3 Bestuursrechtelijke ontruiming

Deze route kan worden gevolgd als het gekraakte pand niet bestemd is voor wonen. Als er sprake is van overtreding van het bestemmingsplan dan is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen en het pand te laten ontruimen.<sup>130</sup> Ook buren/omwonenden die hinder ondervinden van de krakers kunnen bij het gemeentebestuur een verzoek tot handhaving indienen met als doel ontruiming van het pand.

In hoofdstuk 4 hebben we gezien dat het bij ongeveer 40 procent van de kraakpanden een niet-woning betreft. In deze gevallen is bestuurlijk handhaven dus een optie, maar dit komt in de praktijk nauwelijks voor. Een van de geïnterviewde officieren vertelt hoe hij gemeenten ziet worstelen met de bestuursrechtelijke handhaving op panden en monumenten. Zo vertelt hij over een kraak van een winkelpand waar op bestuursrechtelijke titel zou kunnen worden ontruimd, omdat wonen in dat pand in strijd is met het bestemmingsplan. Daarop heeft de Omgevingsdienst vanuit het oogpunt van onveiligheid gehandhaafd. De officier vertelt regelmatig met de gemeente om tafel te hebben gezeten voor kraakzaken waarbij bestuursrechtelijke handhaving tot de mogelijkheden behoort. Maar hij constateert dat daar zelden op wordt doorgepakt. In één geval zou de officier de eigenaar van een van de gekraakte panden hebben benaderd, en aan de eigenaar hebben aangegeven dat het beter is zaken via hem (de strafrechtelijke route voor ontruiming) te volgen dan met de gemeente in zee te gaan. Volgens deze officier ligt het probleem rond de eventueel bestuurlijke handhaving rond kraken mede bij het mandateren van de handhavingstaken naar de Omgevingsdienst. Omdat het een regionale organisatie is, zou de gemeente minder grip hebben, bovendien is het een organisatie die wordt gedeeld met andere gemeenten.

En (uiteraard) kan ook een particuliere eigenaar van een pand een verzoek tot handhaving indienen bij de gemeente. Volgens de standaardrechtspraak heeft de gemeente een beginselplicht tot handhaving. Deze plicht is er niet als er sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals concreet zicht op legalisering of als de handhaving onevenredig is in verhouding met de

---

Afhankelijk van de mate van vereiste spoed kan het kort geding op korte termijn plaatsvinden, maar er kunnen ook enkele weken voorbij gaan voordat de zitting plaatsvindt.

<sup>130</sup> Een voorbeeld hiervan is de ontruiming van het ADM-terrein in Amsterdam-Noord (zie: ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2525).

belangen die met de handhaving zijn gediend.<sup>131</sup> Een handhavingsbesluit of de weigering om handhavend op te treden is vatbaar voor bezwaar en beroep.

In het BVH-materiaal van 2024 zit één zaak die vermoedelijk bestuurlijk is afgehandeld. In het dossier lezen we dat een gekraakte woning in zeer slechte staat verkeert en zal worden gesloopt. In dit geval is de gemeente eigenaar van het pand. Er wordt met de officier van justitie afgesproken dat de gemeente een verblijfsontzegging uitreikt voor de woning.

## 5.4 Strafrechtelijke ontruiming

De derde variant van gerechtelijke ontruiming is de strafrechtelijke ontruiming. Deze kennen we in drie varianten:

- 1) heterdaadontruiming (de situatie waarin nog geen huisrecht is gevestigd)
- 2) ontruiming bij gevestigd huisrecht
- 3) ontruiming wegens dringende noodzaak.

We bespreken deze varianten in de navolgende drie paragrafen.

### 5.4.1 Heterdaadontruiming

Als de politie, na overleg met de officier van justitie,<sup>132</sup> van mening is dat de krakers nog geen huisrecht hebben gevestigd, dan kan er direct tot ontruiming worden overgegaan. De krakers hebben in theorie de mogelijkheid om deze machtiging tot ontruiming achteraf aan de rechter voor te leggen, maar in praktijk komt het daar meestal niet van. Wel is het denkbaar dat deze vraag bij de rechter aan bod komt in heterdaadzaken waarbij de krakers worden vervolgd voor artikel 138a Sr en de officier van justitie tot dagvaarding besluit.

Er is in 2023 echter één zaak geweest waarbij de krakers een heterdaadontruiming aanvechten bij de voorzieningenrechter. In deze zaak wordt op Koningsdag (27 april) een pand gekraakt in Amsterdam. De officier van justitie laat de krakers daarop het volgende weten:

Hierbij kondig ik u aan dat al degenen die thans vertoeven in pand [adres 2] / [adres 1] door mij worden aangemerkt als verdachten van overtreding van (een van de) de artikelen 138, 138a en/of 139 van het Wetboek van Strafrecht. Mij is gebleken dat u vandaag, 27 april 2023, onrechtmatig, uw intrek heeft genomen in dit pand (panden), u heeft derhalve geen huisrecht gevestigd en kunt dit ook niet vestigen nu ik kennis heb genomen van uw gedragingen. Het voornemen bestaat om dit pand op korte termijn te ontruimen, heeft u uiterlijk maandag morgen vroeg, 1 mei, het pand verlaten, dan zal ik geen verdere consequenties aan uw gedragingen verbinden (RB Amsterdam 4 mei 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3163, p.3).

Het lukt de krakers om dit voor te leggen aan de voorzieningenrechter vóórdat er wordt ontruimd. De rechter beslist daarop dat de krakers wel huisrecht hebben – en dat er dus geen

---

<sup>131</sup> ABRvS 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683.

<sup>132</sup> Formeel moet dit overleg plaatsvinden. We zien in praktijk dat hier soms van wordt afgeweken en dat bijvoorbeeld de hulpofficier deze beslissing neemt.

sprake is van een heterdaadsituatie – en verbiedt de Staat zonder machtiging van de rechter-commissaris op strafrechtelijke gronden over te gaan tot feitelijke ontruiming van het pand.

#### 5.4.2 Ontruiming bij gevestigd huisrecht

Met de inwerkingtreding van de Wet handhaving kraakverbod is de procedure rond deze ontruimingsvariant veranderd. Deze procedure is beschreven in het gewijzigde artikel 551a Sv. In het onderstaande schema zijn de overeenkomsten en verschillen van de werkwijze van vóór en ná de wetswijziging weergegeven. De aanloop en de afloop zijn identiek, maar de rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de voorgenomen ontruiming is anders. Vóór de wetswijziging ligt deze toetsing bij de voorzieningenrechter, maar ná de wetswijziging ligt de toetsing bij de rechter-commissaris. Al bij de parlementaire behandeling van de Wet handhaving kraakverbod is aangegeven dat deze toetsing inhoudelijk niet anders zal zijn dan vóór de wetswijziging. Het verschil zit vooral in de termijn waarop de rechter tot een oordeel komt en wie de eisende partij is. Bij een kort geding zijn dat de krakers; bij een vordering machtiging tot ontruiming van de rechter-commissaris is de officier van justitie de eisende partij.

**Schema 5.1 Ontruimingsproces vóór en ná de wetswijziging**

|   | <b>Vóór de wetswijziging</b>                                                                                                                                                           | <b>Ná de wetswijziging</b>                                                          |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | De eigenaar doet aangifte bij de politie.                                                                                                                                              |                                                                                     |
| 2 | De OvJ beslist of een strafrechtelijke ontruiming opportuun is.                                                                                                                        |                                                                                     |
| 3 | De politie reikt namens de OvJ een aanzegging tot ontruiming uit.                                                                                                                      | De OvJ stelt een dossier samen en vordert een machtiging tot ontruiming bij de r-c. |
| 4 | De krakers kunnen een kort geding aanspannen (binnen 7 dagen).                                                                                                                         |                                                                                     |
| 5 | De voorzieningenrechter bepaalt een zittingsdatum voor een kort geding binnen 8 weken na de aanzegging van de OvJ.                                                                     | De r-c belegt een hoorzitting binnen 72 uur na de vordering van de OvJ.             |
| 6 | De OvJ stelt een dossier samen voor de landsadvocaat die de staat vertegenwoordigt bij het kort geding.                                                                                |                                                                                     |
| 7 | De voorzieningenrechter beslist over de rechtmatigheid van de voorgenomen ontruiming.                                                                                                  | De r-c beslist over de rechtmatigheid van de voorgenomen ontruiming.                |
| 8 | De krakers verlaten vrijwillig het gekraakte pand op of voor de afgesproken datum/tijdstip. Als de krakers het pand niet vrijwillig verlaten, wordt het pand door de politie ontruimd. |                                                                                     |

#### **Ad 2. Ontruiming opportuun?**

De officier van justitie beslist of een strafrechtelijke ontruiming opportuun is. Dit geldt zowel vóór als ná de wetswijziging. De officier van justitie kan namelijk ook besluiten dat ontruiming niet aan de orde is; artikel 551a Sv is een zogeheten *kan*-bepaling. In de interviewgesprekken, wordt steeds benadrukt dat de eigenaar wel concrete plannen moet hebben voor het pand. Met andere woorden, er wordt – zoals ook eerder vermeld – bij voorkeur niet ontruimd voor leegstand.

Bij de nulmeting hebben we vastgesteld dat er arrondissementen zijn waar deze vorm van strafrechtelijke ontruiming helemaal niet of slechts heel beperkt wordt benut; dit is vaak een bewuste keuze. Het idee is dat de eigenaar zelf een kort geding moet aanspannen om de krakers eruit te krijgen (civielrechtelijke route). Hiervoor worden twee redenen aangevoerd,

namelijk tijd/capaciteit en kosten: het kost de politie en het Openbaar Ministerie tijd om de strafrechtelijke route te volgen en deze capaciteit zou volgens sommige officieren beter kunnen worden besteed aan andere wetsovertredingen. En bovendien kwamen – in de oude situatie – de proceskosten – waaronder het inhuren van de landsadvocaat – voor rekening van de belastingbetaler.

Ook onder de nieuwe wet betekent het doen van aangifte in lang niet alle gevallen dat er ook daadwerkelijk actie zal worden ondernomen door de officier van justitie. Centraal staat de vraag in hoeverre de eigenaar kan aantonen dat er daadwerkelijk sprake is van een dringende noodzaak om het pand weer ter beschikking te hebben, bijvoorbeeld, omdat er afspraken zijn met een aannemer, er nieuwe huurders op het punt staan het pand te betrekken et cetera. Het adagium dat we in variaties horen van de officieren is dat er in principe niet wordt ontruimd voor leegstand.

Uit de gesprekken met officieren van justitie wordt duidelijk dat het besluit tot aanvragen van een machtiging bij de rechter-commissaris zeker geen automatisme is. En wat daarbij niet lijkt te helpen is de omstandigheid waarin de eigenaar draait met het verstrekken van informatie rond het gekraakte object. Het ontlokt een van de officieren de uitspraak in voorkomende gevallen niet te willen dienen als loopjongen van de eigenaar. De kans dat de eigenaar dan het advies krijgt om 'civiel te gaan' in plaats van zijn heil te zoeken bij de strafrechtelijke procedure wordt dan wel groter. Een van de officieren zegt ook dat hij bij de aanbeveling om civiel te gaan er ook vaak bij zegt dat de eigenaren dan meer de regie in eigen handen hebben dan wanneer zij hun zaak via de officier en de hoorzitting bij de rechter-commissaris laten lopen. En een ander advies luidt in deze gevallen dat het wellicht niet verkeerd is om te trachten tot een vergelijk te komen met de krakers.

Als het gaat om de afweging 'civiel' versus 'strafrecht' hebben ook de rechter-commissarissen een mening, hoewel zij zelf natuurlijk deel uitmaken van het strafrechtelijk traject. Meerdere van de acht rechter-commissarissen die wij spreken, laten in dit verband weten zich weinig gelukkig te voelen met de nieuwe taak die ze hebben gekregen binnen de Wet handhaving kraakverbod, niet in de laatste plaats, omdat ze vinden dat de kraakzaken toch meer thuishoren binnen het domein van het civiel recht.

Naar verluidt leidt een eventuele afwijzing van de officier van justitie om actie te ondernemen niet altijd tot instemming of begrip bij de eigenaren. Daarbij zou er soms wel een verschil in reactie zijn tussen professionele partijen (bijvoorbeeld projectontwikkelaars, investeringsmaatschappijen) en kleine particuliere eigenaren van wie een woning is gekraakt. Vooral bij de laatste groep zou de weigering van de officier om de procedure te lopen via de rechter-commissaris nogal eens tot de nodige irritatie leiden.

### **Ad 3. Vordering van een machtiging in vergelijking met aanzegging tot ontruiming**

In de praktijk verloopt het traject van een vordering – op basis van het relaas van een van de rechter-commissarissen – ongeveer als volgt: de officier van justitie vraagt schriftelijk via de module Onderzoek van het Kabinet RC een machtiging tot ontruiming. De officier van justitie levert een dossier aan. In de regel is dat de aangifte van de eigenaar met aanvullende documenten die laten zien waarom het problematisch is dat het pand is gekraakt. Dit zijn meestal



documenten waarmee wordt aangetoond dat er concrete (ver)bouw-, renovatie-, dan wel sloopplannen zijn.

Het aansluitend inplannen van een hoorzitting lijkt in de regel niet voor al te grote problemen te zorgen. Wellicht dat dit ook mede te danken is aan het feit dat de officier van justitie meestal ook al een vooraankondiging doet over het feit dat er een vordering tot machtiging ontruiming aan zal komen. Als eenmaal de datum voor de hoorzitting is vastgesteld dan wordt er vervolgens een oproepbrief gemaakt voor de krakers. Deze wordt gemaild naar de politie met het verzoek die brief uit te reiken aan de krakers. De politie maakt daarvan een proces-verbaal van uitreiking. Daarin staat dan bijvoorbeeld dat de kraker(s) zich niet bekend wilde(n) maken, maar dat hij/zij wel de brief in ontvangst heeft/hebben genomen. In de brief staat dat er een hoorzitting komt over de vordering tot ontruiming. Als er onverhoopt niemand is om de brief aan te nemen dan is het gebruikelijk om de brief op het gekraakte pand aan te plakken, waarna er door de politie een foto wordt gemaakt als bewijs van de uitreiking.

Voor de wetswijziging werd een aanzegging tot ontruiming aan de krakers ook uitgereikt door de politie, daarmee is het uitreiken van de oproepbrief voor de hoorzitting bij de rechter-commissaris vergelijkbaar.

Verder is er ook weinig verschil tussen de inhoud van het dossier dat wordt gemaakt vóór en ná de wetswijziging. In de beleidsbrief van het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie over de Wet Handhaving kraakverbod wordt gesteld dat het dossier voor de rechter-commissaris vergelijkbaar is met het dossier dat voorheen werd ingediend bij de voorzieningenrechter. Een en ander wordt ook bevestigd in de interviews met officieren van justitie, rechters en (huurrecht)advocaten. Een van de huurrechtadvocaten geeft echter wel aan dat het erop lijkt dat de dossiers van het OM beter zijn geworden dan in de eerste fase na het ingaan van de nieuwe wet. Deze advocaat stelt dat rechter-commissarissen vooral concrete plannen willen zien, bijvoorbeeld vergunningen voor renovatie, of verbouwing van panden. Een officier lijkt die observatie van de advocaat ook te bevestigen, als deze stelt:

Zonder een goed dossier krijg je nul op je rekest, omdat natuurlijk dezelfde aspecten onder de nieuwe wet worden afgewogen. (...) En we hebben lering getrokken uit de eerdere casussen in andere arrondissementen waar rechter-commissarissen vorderingen hebben afgewezen. Op een gegeven moment weet je steeds beter wat er wordt gevraagd in het dossier. En we zijn er streng op. We moeten zeker weten dat we niet kunnen verliezen.

Een belangrijk verschil tussen de aanzegging en de vordering is dat de aanzegging tot ontruiming (oude situatie) alleen tot een gang naar de rechter leidt als de krakers een kort geding aanspannen, terwijl dit *altijd* het geval is bij een vordering tot een machtiging om te ontruimen (nieuwe situatie).

#### **Ad 5. Hoorzitting rechter-commissaris in vergelijking met kort geding voorzieningenrechter**

Het Kabinet RC bepaalt wie er eventueel naast de formele partijen nog aanwezig mogen zijn bij de besloten hoorzitting. Voor het toelaten van mensen die geen rol hebben in het proces moet de rechter-commissaris toestemming geven, zoals in het geval van de aanwezigheid van

de eigenaar.<sup>133</sup> Er lijken inmiddels in de regel geen bezwaren meer te bestaan tegen de aanwezigheid van de eigenaar, mits deze zich houdt aan de rol die hem/haar is toebedeeld, namelijk het slechts beantwoorden van vragen die de rechter-commissaris stelt. De antwoorden dienen dan ter verduidelijking waar het de feitelijke toestand van het pand betreft en/of om een toelichting te geven bij de plannen die er zijn met het pand. De eigenaar is immers geen partij tijdens de hoorzitting. Vaak gaat het dan om details rond het gekraakte object die alleen de eigenaar kent.

Volgens een van de officieren van justitie leidt het feit dat eigenaren soms maar weinig vragen krijgen wel eens tot frustratie bij de eigenaren. In de woorden van een van de officieren: "Ze vinden zichzelf de belangrijkste partij, maar hebben dikwijls het gevoel niet echt te worden gehoord." Een ander element dat de zitting voor de eigenaar soms minder aangenaam maakt, is dat de krakers de pandeigenaar meestal niet als een sympathieke partij beschouwen. "Krakers zijn vaak toch heel lelijk over een pandeigenaar. De grote boze pandeigenaar, dat is vaak de toon", aldus een van de officieren.

Tijdens de zitting zijn er meestal een of meerdere krakers<sup>134</sup> aanwezig, de eigenaar van het pand, de advocaat van de kraker(s) en de officier van justitie. Soms is de advocaat van de eigenaar aanwezig, al dan niet vergezeld van de eigenaar. Voor wat betreft de aanwezigheid van de krakers geldt dat in sommige gevallen er slechts één kraker is die – indien van toepassing – het woord voert namens de andere krakers. Volgens een van de advocaten mogen de krakers in principe anoniem spreken. Soms zouden ze hun naam geven, maar lang niet altijd. Dit is overigens niet wat een van de rechter-commissarissen hierover stelt. Deze zegt niet per se een identiteitsbewijs te eisen, maar wel een naam.

Een kraker die we hebben gesproken is bij een hoorzitting aanwezig geweest. Hij is van mening dat het Openbaar Ministerie zich in zijn zaak niet onafhankelijk opstelt. Zo is er volgens hem door het Openbaar Ministerie geen zelfstandig onderzoek gedaan en zijn de processtukken gelijk aan hetgeen de eigenaar heeft aangeleverd. Ingediende informatie van de krakers, waaronder foto's, schriftelijke verklaringen van buurtbewoners en gegevens over gebreken aan het pand zoals vocht, schimmel en achterstallig onderhoud, werd in het geheel niet meegenomen

---

<sup>133</sup> Het navolgende is een voorbeeld uit een concrete zaak (ECLI:NL:RBAMS:2023:4794). Tijdens een hoorzitting maakt de advocaat van de krakers bezwaar tegen de aanwezigheid van de advocaat van de eigenaar met als argument dat de eigenaar geen procespartij is. De officier van justitie stelt dat in de Tweede Kamer is besproken dat er wel degelijk een rol kan zijn weggelegd in deze procedure voor de eigenaar of (andere) belanghebbenden. Het is ook van belang dat de eigenaar aanwezig is om (detail)vragen van de rechter-commissaris te beantwoorden. De rechter-commissaris heeft beslist dat de advocaat de zitting mag bijwonen en vragen van de rechtercommissaris mag beantwoorden. Voor deze beslissing is van belang dat de in artikel 551a Sv opgenomen ontruimingsbevoegdheid uitdrukkelijk ook tot doel heeft de bescherming van het recht van de eigenaar. De officier van justitie heeft vervolgens bezwaar gemaakt tegen de aanwezigheid van twee personen die hun identiteit niet bekend willen maken en ook niet willen zeggen in welke hoedanigheid zij aanwezig zijn. Omdat het een besloten zitting is, heeft de rechter-commissaris beslist dat deze personen de zaal moeten verlaten, hetgeen zij hebben gedaan.

<sup>134</sup> Door een van de geïnterviewde advocaten worden de krakers overigens stevast 'bewoners' genoemd.

in de zaak. Ook werden buurtbewoners die als getuigen wilden optreden geweigerd, omdat zij volgens de rechter geen direct belang zouden hebben.<sup>135</sup>

Zover het de zaak zelf betreft – in de zin van de juridisch woordvoering – is er bij een hoorzitting altijd een ‘kraakadvocaat’ aanwezig.<sup>136</sup> De hoorzitting duurt gewoonlijk één tot anderhalf uur.

### **Ad 7. Beslissing van de rechter**

De beslissing van de rechter-commissaris is er bijna altijd uiterlijk de volgende dag, maar soms ook nog op dezelfde dag. Een enkele keer is er tijdens de zitting zelf al een mondelinge beschikking. Slechts in uitzonderlijke gevallen volgt de beschikking aanmerkelijk later. Bij de rechtbank Overijssel is er in 2023 bijvoorbeeld twee keer een uitspraak geweest die meerdere dagen op zich heeft laten wachten. Dit zou zijn veroorzaakt door de complexiteit van de zaak.<sup>137</sup>

Bij het kort geding onder de oude wet hing de snelheid van uitspraak vaak af van de vastgestelde haast die er was. In sommige gevallen kon er dan al een mondelinge uitspraak zijn tijdens de zitting. Maar niet ongebruikelijk was dat er pas een uitspraak volgde na tien of veertien dagen, aldus een van de voorzieningenrechters.

### **Ad 8. Ontruiming na toestemming**

Ten aanzien van de ontruiming geldt dat voor 2023 en 2024 er nauwelijks ontruiming zijn waarbij de sterke arm moet worden ingeschakeld, omdat krakers weigeren het gekraakte object te verlaten. Wel is er een enkele heterdaadontruiming waarbij politie in actie komt en er is in 2023 een – overigens nogal betwiste – ontruiming door de Amsterdamse politie van een voormalig Russisch handelskantoor in de hoofdstad.<sup>138</sup>

Bij een van de politie-eenheden is het gehele proces rond kraakincidenten opgedeeld in een aantal scenario’s in overleg met (sub)driehoek (Politie-OV en OM). Een en ander is vooral bedoeld voor politiefunctionarissen in de 24-7-dienst die met kraakincidenten worden geconfronteerd. En om het geheel scherper in beeld te brengen. Het gebeurt in afstemming met OOV (de afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente). Een van de scenario’s

---

<sup>135</sup> Meer principieel stelt deze kraker dat structurele leegstand en nalatigheid van woningeigenaren buiten beschouwing blijven, terwijl kraken is gecriminaliseerd.

<sup>136</sup> In Nederland fungeren slechts enkele advocaten die zijn gespecialiseerd in kraakzaken. Twee van hen zijn – op basis van hun eigen schatting – goed voor minimaal 80 procent van alle kraakzaken waarin bijstand wordt verleend door een advocaat. In de gesprekken met de officieren en rechter-commissarissen horen we inderdaad deze twee namen regelmatig langskomen.

<sup>137</sup> Deze getuigenis over het late moment van de machtiging komt van een van de advocaten in de gespreksronde en wordt bevestigd door de betrokken rechter-commissaris die ook respondent is geweest. Het betreft de zaak waarin een gekraakte boerderij waarvan de eigenaar deze eigenlijk heeft bestemd ‘voor teruggave aan de natuur’. In het hoger beroep bij de Raadkamer wordt de vordering van de officier ingewilligd.

<sup>138</sup> Volgens de krakers en hun advocaat zou bij deze ontruiming het huisrecht zijn geschonden en zou het OM hebben verzuimd een machtiging ontruiming aan te vragen bij de rechter-commissaris. Om die reden hebben de krakers aangifte gedaan tegen de Amsterdamse ‘kraakofficier’, aldus hun advocaat. Zie voor berichtgeving rond deze zaak: Het Parool van 9 augustus 2023: <https://www.parool.nl/amsterdam/krakers-doen-aangifte-tegen-politie-en-officier-van-justitie-om-ontruiming-russisch-handelskantoor~b0f77dc4e/>

schetst de handelwijze bij een ontruiming in het geval er weerstand wordt verwacht van de krakers. Er wordt dan gefaseerd opgetreden, waarbij de politie de krakers altijd nog een laatste kans biedt te vertrekken. Volgens de gesprekspartner van deze politie-eenheid gebeurt het niet heel vaak meer dat dit nodig is. Bijna altijd blijken de krakers al klaar te staan voor vertrek of zijn ze al vertrokken.

#### **5.4.3 Ontruiming wegens dringende noodzaak**

In artikel 551a, lid 2 wordt bepaald dat de officier van justitie de mondelinge vordering kan doen als er sprake is van dringende noodzaak. In dat geval beslist de rechter-commissaris zonder de krakers te horen (art. 551a, lid 3 Sv). In artikel 551a, lid 4 Sv is beschreven wanneer er in elk geval sprake is van dringende noodzaak. Het gaat hier om situaties die overeenkomen met hetgeen in de – intussen vervallen – beleidsregels van het Openbaar Ministerie van 2 december 2010 ‘bijzondere omstandigheden’ werden genoemd.

Er is sprake van dringende noodzaak als de krakers:

1. tevens worden verdacht van huisvredebreuk (artikel 138 Sr) waarbij het huisrecht van een ander wordt geschonden;
2. tevens worden verdacht van andere strafbare feiten, ten gevolge waarvan de rechthebende van het pand wordt getroffen (bijvoorbeeld: een bedrijf kan door de kraak niet meer functioneren of er worden ernstige vernielingen aangericht);
3. een ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid veroorzaken in de omgeving van de woning of het gebouw;
4. een gevaarlijke situatie veroorzaken door de wederrechtelijke bewoning. Het kan hierbij gaan om een gevaarlijke situatie voor de krakers zelf, voor hun omgeving (bijvoorbeeld brandgevaar of instortingsgevaar) of voor bij ontruiming betrokken personen (bijvoorbeeld door het barricaderen van panden of het aanbrengen van boobytraps).

Vóór de wetswijziging kon een kraakpand worden ontruimd zonder tussenkomst van een rechter als er sprake was van bijzondere omstandigheden. Dit is na de wetswijziging ‘dringende noodzaak’ gaan heten. En onder de nieuwe wet moet de rechter-commissaris, zij het mondeling, wel worden geconsulteerd en moeten de vordering en de beslissing daarover achteraf op papier worden gezet.

In de praktijk wordt een kraakpand soms ontruimd, omdat er sprake is van huisvredebreuk (‘een vergiskraak’). In de meeste gevallen – na de wetswijziging – lezen we dat de politie dan tot ontruiming overgaat na overleg met de officier van justitie. In hoeverre de officier in voorkomende gevallen de zaak dan mondeling aan de rechter-commissaris heeft voorgelegd, lezen we niet in de BVH-dossiers. Uit de interviews met de officieren krijgen we geen signalen dat in voorkomende gevallen de zaak dan wordt voorgelegd aan de rechter-commissaris.

Het komt in elk geval in één zaak voor dat de politie ogenschijnlijk niet de officier van justitie heeft geconsulteerd. Het gaat dan om een incident waarin de kraker meteen instemt met vertrek, omdat blijkt dat het pand feitelijk nog in gebruik is.

## 5.5 Ontruimingen: de aantallen

Het is lastig om voor alle gekraakte panden in kaart te brengen langs welke route ze zijn ontruimd. De reden is dat we ons primair hebben gebaseerd op politiedossiers, maar de politie is lang niet altijd ook betrokken bij de verdere afhandeling c.q. de finale afhandeling (de ontruiming) en daarom is het nogal eens onduidelijk op welke wijze het pand is ontruimd. Ook is het natuurlijk mogelijk dat een pand nog steeds in gekraakte staat verkeert op het moment van verstrekken van de kraakdossiers uit het politiesysteem aan de onderzoekers.<sup>139</sup>

We hebben daarom ook geprobeerd om (meer) zicht te krijgen op de ontruimingen door te zoeken in mediaberichtgeving over de betreffende kraakpanden en door navraag te doen bij de officieren van justitie die we hebben geïnterviewd. We hebben bij de eindevaluatie (peiljaar 2024) – via het Parket-Generaal – alle arrondissementen aangeschreven voor een interview met de ‘kraakofficier’ en daarbij gevraagd naar een overzicht van ontruimingen waar het Openbaar Ministerie bij betrokken is geweest, maar dit heeft niet tot een totaaloverzicht geleid, omdat we van meerdere arrondissementsparketten geen antwoord hebben mogen ontvangen. Voor de eindevaluatie hebben we daardoor slechts bij vier arrondissementen een gesprek kunnen voeren, te weten: Amsterdam, Rotterdam, Oost-Brabant en Oost-Nederland; van deze vier arrondissementen hebben we ook aanvullingen gekregen op de BVH-gegevens zoals we die hadden verzameld bij de politieorganisatie.

Uiteindelijk hebben we binnen de politie-eenheid Amsterdam c.q. het arrondissement Amsterdam het beste zicht gekregen op de stand rond ontruimingen. De politie en het Openbaar Ministerie in de hoofdstad houden namelijk in een Excel-bestand bij welke panden zijn gekraakt en ontruimd. We hebben toegang gekregen tot dit bestand voor de drie peiljaren (2021, 2023 en 2024). We presenteren daarom eerst de cijfers voor het hele land en vervolgens nog apart de cijfers voor Amsterdam. De Amsterdamse cijfers gebruiken we als een indicatie in hoeverre de nationale cijfers een afwijking c.q. vertekening vertonen als gevolg van de magere informatieverstrekking vanuit de arrondissementsparketten.

### 5.5.1 Afloop kraakzaken

Niet van alle gevonden kraakzaken in de politieadministratie kennen we de afloop. Als we zeker weten dat het pand nog steeds is gekraakt ten tijde van ons onderzoek, hebben we dat aan-gegeven. Bij de overige onbekende zaken kan het pand ook nog zijn gekraakt, maar het kan ook zijn dat het inmiddels is ontruimd. Er kan dan sprake zijn geweest van een informele ontruiming, maar er kan ook sprake zijn geweest van een bestuurlijke-, civiele- of strafrechtelijke ontruiming.

---

<sup>139</sup> Voor de gegevens van 2021 hebben we – voordat de uiteindelijke dossiers zijn verstrekt – gezocht naar de beste methode om kraakzaken te identificeren in de politieadministratie. Dit is uitvoerig beschreven in het rapport over de nulmeting: Kruize en Gruter, 2023, p. 19-21. Hierdoor zijn de BVH-dossiers pas halverwege 2022 verstrekt. De gegevens van 2023 en 2024 zijn ons respectievelijk in maart 2024 en april 2025 verstrekt.

De inhoud van politiedossiers is steeds ons uitgangspunt en daarmee achten we kans dat als een pand daadwerkelijk strafrechtelijk is ontruimd – hetgeen de focus is voor deze evaluatie – minder waarschijnlijk dat we daarover niets lezen in BVH. Bij deze ontruimingsvarianten is er namelijk altijd betrokkenheid van de politie. Dit geldt zowel voor heterdaadontruimingen en ontruimingen wegens huisvredebreuk, als ook voor de zaken waarin de officier van justitie besluit om een machtiging tot ontruiming te vorderen bij de rechter-commissaris. In die laatste gevallen is het praktijk dat de politie de oproep voor de hoorzitting uitreikt aan de krakers, dus ook over deze handeling van de politie lezen we dan in de BVH-administratie.

Tabel 5.1 laat zien dat op de twee peilmomenten ná de wetswijziging nog 13 procent van de panden is gekraakt, terwijl dit percentage slechts 2 procent is bij de meting vóór de wetswijziging. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat we bij de meting van het kalenderjaar (2021) voor de wetswijziging later in het daaropvolgende jaar de politiedossiers hebben opgevraagd, waardoor de kans dat het pand nog steeds is gekraakt, kleiner is. Het kan echter ook (deels) wijzen in de richting die maakt dat het in de laatste jaren langer duurt alvorens de eigenaar stappen onderneemt, bijvoorbeeld als gevolg van een langzame procesgang bij de gemeente voor het afgeven van de benodigde toestemmingen (vergunningen). Wij zien geen redenen om aan te nemen dat de wetswijziging hierop van invloed is geweest. Gegevens van de eenheid Amsterdam bevestigen het beeld dat bij de meting 2021 weinig panden nog steeds in gekraakte staat waren.

**Tabel 5.1 Kraakpand ontruimd?**

| <b>Nederland</b>         | <b>Vóór wetswijziging</b> |             | <b>Ná wetswijziging</b> |             |             |             |
|--------------------------|---------------------------|-------------|-------------------------|-------------|-------------|-------------|
|                          | <b>2021</b>               |             | <b>2023</b>             |             | <b>2024</b> |             |
| Nee                      | 3                         | 2%          | 14                      | 13%         | 16          | 13%         |
| Ja, wijze onbekend       | 29                        | 23%         | 30                      | 28%         | 45          | 38%         |
| Ja, wijze bekend         | 96                        | 75%         | 64                      | 59%         | 59          | 49%         |
| <b>Totaal</b>            | <b>128</b>                | <b>100%</b> | <b>108</b>              | <b>100%</b> | <b>120</b>  | <b>100%</b> |
|                          |                           |             |                         |             |             |             |
| <b>Eenheid Amsterdam</b> | <b>2021</b>               |             | <b>2023</b>             |             | <b>2024</b> |             |
| Nee                      | 1                         | 4%          | 7                       | 32%         | 7           | 23%         |
| Ja, wijze onbekend       | 3                         | 14%         | 2                       | 9%          | 1           | 3%          |
| Ja, wijze bekend         | 18                        | 82%         | 13                      | 59%         | 22          | 74%         |
| <b>Totaal</b>            | <b>22</b>                 | <b>100%</b> | <b>22</b>               | <b>100%</b> | <b>30</b>   | <b>100%</b> |

Bronnen: BVH-dossiers aangevuld met informatie van het OM.

## 5.5.2 Ontruimingsvarianten

Voor een interpretatie van de ontruimingsvarianten in het algemeen en de strafrechtelijke ontruimingen in het bijzonder, is het van belang hoe we de onbekende zaken en de nog gekraakte panden zien. Zoals hierboven al gesuggereerd, is het minder waarschijnlijk dat een pand strafrechtelijk is ontruimd als de methode onbekend is, omdat bij een strafrechtelijke ontruiming de politie er altijd bij betrokken is. Meer waarschijnlijk is dat deze panden uiteindelijk informeel dan wel via een civielrechtelijke procedure (kort geding) zijn ontruimd. Wij denken dat dit ook geldt voor panden die nog waren gekraakt op het moment dat wij inzage in de politiedossiers hebben gehad. Dat is minimaal drie maanden na de start van kraakactie, en de kans dat er na zo'n relatief lange periode alsnog tot een strafrechtelijke ontruiming wordt overgegaan, achten we klein. De gesprekken met de officieren van justitie en de advocaten bevestigen dit beeld.

Tabel 5.2 laat zien dat ongeveer de helft van de kraakpanden via het strafrecht wordt ontruimd, althans zover we de afloop van de zaken kennen. En als we ervan uitgaan dat de onbekende zaken – nog gekraakt dan wel afloop onbekend – vermoedelijk ook niet meer tot een strafrechtelijk ontruiming zullen leiden, dan daalt het percentage strafrechtelijke ontruiming naar 36 procent (2021), 30 procent (2023) en 22 procent (2024). Hoewel we een kleine slag om de arm moeten houden bij deze percentages, lijkt het erop dat het aandeel strafrechtelijke ontruiming na de wetswijziging is afgenomen.

Dezelfde tendens zien we als we louter kijken naar de kraakzaken binnen de politie-eenheid Amsterdam. Binnen deze eenheid is het percentage strafrechtelijke ontruiming – afgezet tegen het totaal aan zaken – 55 procent in 2021, 36 procent in 2023 en 23 procent in 2024. Zowel op nationaal niveau als ook binnen de politie-eenheid Amsterdam zien we daarmee dat het aantal strafrechtelijke ontruiming na de wetswijziging is afgenomen, maar ook dat het aantal in 2024 op een lager niveau ligt dan 2023. In de volgende paragraaf (§5.6.3) gaan we nader in op deze ontwikkeling.

Op basis van Tabel 5.2 kunnen we constateren dat een substantieel deel van de ontruiming informeel verloopt. In de gegevens van 2024 zijn er twee ontruiming waarbij de krakers zijn vertrokken, nadat de officier van justitie bij hen heeft aangekondigd een machtiging te willen aanvragen bij de rechter-commissaris. Feitelijk zijn dat ook informele ontruiming, maar deze twee zaken hebben we toch meegeteld bij de strafrechtelijke route, hoewel de ontruiming langs deze route dus uiteindelijk niet is voltooid.

We kunnen op basis van Tabel 5.2 ook constateren dat eigenaren anno 2024 nog steeds met enige regelmaat een kort geding aanspannen (de civielrechtelijke route) om de krakers uit het pand te krijgen.

**Tabel 5.2 Ontruimingsmethode**

| <b>Nederland</b>         | <b>Vóór wetswijziging</b> |      | <b>Ná wetswijziging</b> |      |             |      |
|--------------------------|---------------------------|------|-------------------------|------|-------------|------|
|                          | <b>2021</b>               |      | <b>2023</b>             |      | <b>2024</b> |      |
| Informeel                | 31                        | 32%  | 21                      | 33%  | 18          | 30%  |
| Civielrechtelijk         | 20                        | 21%  | 9                       | 14%  | 14          | 24%  |
| Bestuursrechtelijk       | -                         | -    | 2                       | 3%   | 1           | 2%   |
| Strafrechtelijk          | 45                        | 47%  | 32                      | 50%  | 26          | 44%  |
| Totaal                   | 96                        | 100% | 64                      | 100% | 59          | 100% |
|                          |                           |      |                         |      |             |      |
| <b>Eenheid Amsterdam</b> | <b>2021</b>               |      | <b>2023</b>             |      | <b>2024</b> |      |
| Informeel                | 5                         | 28%  | 3                       | 23%  | 9           | 41%  |
| Civielrechtelijk         | 1                         | 5%   | 2                       | 15%  | 6           | 27%  |
| Bestuursrechtelijk       | -                         | -    | -                       | -    | -           | -    |
| Strafrechtelijk          | 12                        | 67%  | 8                       | 62%  | 7           | 32%  |
| Totaal                   | 18                        | 100% | 13                      | 100% | 22          | 100% |

Bronnen: BVH-dossiers aangevuld met informatie van OM.

### 5.5.3 Vormen van strafrechtelijke ontruiming

Zoals eerder beschreven, onderscheiden we bij strafrechtelijke ontruiming drie varianten:

- 1) heterdaadontruiming (geen huisrecht gevestigd);
- 2) ontruiming bij gevestigd huisrecht;
- 3) ontruiming wegens dringende noodzaak.

Vóór de wetswijziging hadden krakers bij gevestigd huisrecht de mogelijkheid om het voornemen tot ontruiming aan te vechten in een kort geding bij de voorzieningenrechter. Na de wetswijziging moet bij gevestigd huisrecht de rechter-commissaris de officier van justitie een machtiging verlenen voor de ontruiming; ook in het geval er sprake is van dringende noodzaak. Vóór de wetswijziging was er geen verplichting krakers de mogelijkheid te bieden om een kort geding aan te spannen bij ontruiming wegens dringende noodzaak.

In artikel 551a Sv staat niet dat de rechter-commissaris in beeld dient te komen bij een heterdaadontruiming. De meningen hierover zijn echter verdeeld. Enerzijds is de redenering dat huisrecht niet is gevestigd en dat daarmee het recht op een effectief rechtsmiddel dat volgt uit artikel 13 EVRM niet van toepassing is.<sup>140</sup> De juridisch adviseur van de minister die betrokken is geweest bij de totstandkoming van de Wet handhaving kraakverbod stelt echter in een interview met ons dat artikel 551a ook van toepassing is als er nog geen huisrecht is gevestigd door de krakers. Dus ook in het geval van een heterdaadontruiming. Bij elke verdenking van 138, 138a en 139 zal – in zijn ogen – de betrokkenheid van de rechter-commissaris nodig zijn. Ook als het gaat om een heterdaadsituatie, want het gaat om de verdenking ‘kraken’. Hij voegt daaraan toe dat een dergelijke ontruiming valt in de categorie dringende noodzaak (artikel 551a, lid 4) en dat daarmee een mondelinge machtiging van de rechter-commissaris volstaat. De vier omstandigheden genoemd onder lid 4 zijn niet limitatief, want de wettekst luidt “in elk geval sprake van”, er is dus ruimte voor andere omstandigheden die als dringende noodzaak kunnen worden aangemerkt.

De slechte staat van een gekraakt pand of gezondheidsrisico's vanwege bijvoorbeeld de aanwezigheid van asbest, of onveiligheid door instortings- of brandgevaar kunnen de aanleiding vormen voor een snelle ontruiming, maar ook de vrees voor openbare ordeproblemen<sup>141</sup> kan reden zijn voor een spoedontruiming. Nog onder de oude wetgeving wordt het bekende kraakpand Hotel Mokum op last van de Openbaar Ministerie en de Gemeente Amsterdam op 27

---

<sup>140</sup> Aldus Jolien Horstink in haar blog van 10 april 2025 met de titel “Strafrechtelijk ingrijpen bij kraak: een tandeloze tijger?” op de site van Bout Advocaten. Zij stelt: “Doordat de inzet van ontruimingsbevoegdheden in dat geval geen inbreuk maakt op het huisrecht van de krakers op grond van art. 8 EVRM, is ook het recht op een effectief rechtsmiddel dat volgt uit art. 13 EVRM niet van toepassing. Er is aldus geen rechterlijke toets op de inzet van deze bevoegdheden nodig en de kraak kan direct beëindigd worden. In dit geval is er sprake van een heterdaadontruiming.”  
<https://boutadvocaten.nl/actueel/strafrechtelijk-ingrijpen-bij-kraak-een-tandeloze-tijger/>, laatst geraadpleegd op 17 november 2025.

<sup>141</sup> Soms vormt overigens openbare orde problematiek juist een reden om niet op te treden, of in dit geval niet te ontruimen. Het betreft dan de situatie rond een kraakpand aan de Herengracht 377, in juni 2023. Daar staat de politie op het punt om het kraakpand op heterdaad te ontruimen, maar de krakers hebben een grote groep andere krakers en sympathisanten weten te mobiliseren voor het pand. Daarop schatten politie en OM het risico op escalatie zodanig dat er vanuit openbare orde oogpunt voor wordt gekozen om niet te ontruimen, waarmee ook de heterdaadsituatie weg is gevallen.



november 2021 met spoed ontruimd wegens brandonveiligheid. Volgens de krakers is deze ontruiming overigens onder valse voorwendselen tot stand gekomen.<sup>142</sup>

Een ander voorbeeld van een ontruiming wegens brandonveiligheid vinden we in de BVH-gegevens. Daarbij gaat het om een woning die in februari 2024 is gekraakt door de Wagingse krakersgroep ‘De Rode Renovatie’. Het pand (sociale huur) vormt onderdeel van een groter renovatieproject. De stichting geeft aan dat de woning brandonveilig is. De officier van justitie kondigt daarop aan te willen ontruimen en vraagt of de krakers vrijwillig willen vertrekken. Dat blijkt niet het geval en een paar dagen later wordt de oproep voor de hoorzitting door de politie uitgereikt aan de krakers, niet lang daarna hebben de krakers de woning moeten verlaten.

Soms horen we dat de wens van de eigenaar voor een spoedontruiming niet wordt gehonoreerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de kraakzaak rond de Klokkenhof aan het Suriname plein in Amsterdam. Volgens de eigenaar (Vesteda) zorgen de krakers van dat complex op een gegeven moment voor veel overlast (van naar verluidt een groep lawaaiige drugsverslaafde krakers) waarop zij contact zoeken met de afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam met de vraag waarom de gemeente in deze niets ondernam. In de ogen van de eigenaar leek het een valide reden om over te gaan tot een spoedontruiming, gezien de verstoring van de openbare orde, maar het handelen bleef uit. Daarop heeft Vesteda ervoor gekozen zelf een civiele procedure te starten, met mede als argument dat zij op die manier ook meer regie zouden kunnen hebben over de situatie.

Tabel 5.3 laat de verdeling in aantallen zien over de drie vormen van strafrechtelijke ontruiming. Hieruit blijkt dat ontruiming wegens heterdaad (geen huisrecht gevestigd) vaker voorkwam vóór de wetswijziging dan onder de huidige wetgeving het geval is. Het zijn ook de heterdaadontruimmingen die verantwoordelijk zijn voor de eerder geconstateerde daling van het totaal aantal strafrechtelijke ontruimmingen na de wetswijziging. Als we alleen naar strafrechtelijke ontruimmingen kijken *nadat er huisrecht is gevestigd* – dus minus de heterdaadontruimmingen – dan staan deze ontruimmingen voor respectievelijk 20 procent (2021), 23 procent (2023) en 18 procent (2024) van het totaal aan kraakzaken in het betreffende jaar.

Tabel 5.3 Strafrechtelijke ontruimmingen vóór en ná de wetswijziging per 1 juli 2022

| Nederland               | Vóór wetswijziging |      | Ná wetswijziging |      |      |      |
|-------------------------|--------------------|------|------------------|------|------|------|
|                         | 2021               |      | 2023             |      | 2024 |      |
| Heterdaad               | 20                 | 44%  | 7                | 22%  | 4    | 15%  |
| Dringende noodzaak      | 12                 | 27%  | 6                | 19%  | 7    | 27%  |
| Aankondiging/machtiging | 13                 | 29%  | 19               | 59%  | 15   | 58%  |
| Totaal                  | 45                 | 100% | 32               | 100% | 26   | 100% |
|                         |                    |      |                  |      |      |      |
| Eenheid Amsterdam       | 2021               |      | 2023             |      | 2024 |      |
| Heterdaad               | 4                  |      | 1                |      | 1    |      |
| Dringende noodzaak      | 2                  |      |                  |      | 1    |      |
| Aankondiging/machtiging | 6                  |      | 7                |      | 5    |      |
| Totaal                  | 12                 |      | 8                |      | 7    |      |

Bronnen: BVH-dossiers aangevuld met informatie van OM.

<sup>142</sup> <https://www.indymedia.nl/node/50957>, laatst geraadpleegd op 17 november 2025.

De afname van het aantal heterdaadontruimingen in 2023 en 2024 is mogelijk toe te schrijven aan de wetswijziging. Wellicht speelt daarbij de gedachte dat de route langs de rechter-commissaris-route snel kan worden genomen en dat daarom voor de zekerheid deze route wordt bewandeld. Wij neigen echter eerder naar de verklaring dat de politie en de officier van justitie zich meer bewust zijn van het feit dat bij twijfel over heterdaad er een rechter aan te pas moet komen. Een alternatieve verklaring zou nog kunnen zijn dat krakers er meer voor zorgen dat ze al een tijd in het pand verblijven voordat de kraak wordt ontdekt dan wel door hen kenbaar wordt gemaakt.

Ontruiming op basis van dringende noodzaak (vóór de wetswijziging ‘bijzondere omstandigheden’ genoemd) zijn vrijwel allemaal wegens huis- of lokaalvredebreuk. Dat wil zeggen dat het pand feitelijk nog wordt gebruikt door de eigenaar. Soms is dit evident, maar het is soms ook wel op basis van een inschatting van een onduidelijke situatie omtrent het gekraakte pand.<sup>143</sup>

We zijn nagegaan in hoeverre er een patroon is te ontdekken in de bestudeerde kraakzaken waar het gaat om type pand en type eigenaar en het al dan niet strafrechtelijk ontruimen na vestiging van huisrecht. Tabel 5.4 geeft het resultaat van deze exercitie. De gepresenteerde percentages fluctueren over de drie peiljaren, zonder dat er een patroon (trend) in is te ontdekken.

**Tabel 5.4 Aandeel strafrechtelijke ontruiming op basis van huisrecht verdeeld naar type pand en type eigenaar**

|                  | Vóór wetswijziging | Ná wetswijziging |              |
|------------------|--------------------|------------------|--------------|
|                  | 2021 (n=128)       | 2023 (n=108)     | 2024 (n=120) |
| Woning           | 23 %               | 19 %             | 20 %         |
| Niet-woning      | 16 %               | 29 %             | 18 %         |
|                  |                    |                  |              |
| Bedrijf          | 20 %               | 27 %             | 14 %         |
| Overheid         | 13 %               | 26 %             | 12 %         |
| Woningcorporatie | 32 %               | 7 %              | 13 %         |
| Particulier      | 13 %               | 30 %             | 26 %         |

Bron: BVH-dossiers.

## 5.6 Het rechterlijk oordeel over strafrechtelijke ontruiming

In deze paragraaf bespreken we eerst in welke mate de rechter in de regel de wens van de officier van justitie tot ontruiming honoreert. We kijken daarbij zowel naar het oordeel van de

<sup>143</sup> Een voorbeeld van ontruiming op basis van huisvredebreuk uit 2024 waar vraagtekens bij kunnen worden geplaatst, is de volgende zaak (onze samenvatting): De eigenaar van de gekraakte woning zegt dat ze na een maand in het buitenland haar huis niet meer in kan en stelt er te wonen. De krakers beweren dat het pand al jaren onbewoond is. Dit wordt ook bevestigd door de burens. De OvJ besluit dat er sprake is van huisvredebreuk en dat de krakers eruit moeten. Politie belt, nadat ze de burens hebben gesproken, nog een keer met de OvJ, maar deze blijft bij haar standpunt. De krakers verlaten het pand, maar zijn van mening dat dit aan de r-c had moeten worden voorgelegd. Politie besluit de krakers niet aan te houden, omdat ze meewerken. Krakers zijn wel tevreden over het de-escalerende gedrag van de politie.

voorzieningenrechter in het geval dat de krakers een kort geding hebben aangespannen (de situatie vóór de wetswijziging) als naar het oordeel van de rechter-commissaris (de situatie ná de wetswijziging). Daarna gaan we in op de argumenten van de rechter-commissaris om een machtiging tot ontruimen te honoreren dan wel te verwerpen.

We beginnen bij de situatie van vóór de inwerkingtreding van de Wet handhaving kraakverbod. Als de officier van justitie besluit het kraakpand te ontruimen dan moet een vooraankondiging van dat besluit worden uitgereikt aan de krakers. In 2021 gebeurt dit vijftien keer. Twee van deze vooraankondigingen zijn weer ingetrokken door de officier.<sup>144</sup> Bij tien van de dertien zaken spannen de krakers vervolgens een kort geding aan bij de voorzieningenrechter; zeven van deze kort gedingen worden echter weer ingetrokken. Er worden daarmee uiteindelijk drie zaken aan de voorzieningenrechter voorgelegd. In deze drie zaken besluit de rechter de ontruiming toe te staan; in één geval wordt daarop hoger beroep aangetekend.

Na de wetswijziging moet de officier van justitie een machtiging tot ontruiming vorderen bij de rechter-commissaris. Ook in de situatie dat er wordt ontruimd wegens dringende noodzaak (art. 551a, lid 4 Sv) moet de officier langs de rechter-commissaris; dit in tegenstelling tot de situatie van voor de wetswijziging. In hoeverre dit in de praktijk ook altijd gebeurt, kunnen we aan de hand van de BVH-dossiers niet goed reconstrueren.

Als er geen dringende noodzaak is dan vordert de officier van justitie schriftelijk een machtiging tot ontruiming bij de rechter-commissaris (art. 551a, lid 2 Sv). Uit Tabel 5.5 blijkt dat er in 2023 negentien zaken zijn voorgelegd aan de rechter-commissaris en vijftien zaken in 2024. De tabel laat ook zien dat er in 2023 één keer en in 2024 twee keer de krakers het pand al hebben verlaten als gevolg van de aankondiging dat de officier een machtiging tot ontruiming zou aanvragen. In 2024 zijn twee vorderingen niet doorgezet c.q. ingetrokken.<sup>145</sup>

Tabel 5.5 laat zien dat er in 2023 negentien keer een vordering machtiging tot ontruiming is ingediend door de officier van justitie. Er zijn drie zaken waarbij de rechter-commissaris besluit om geen machtiging af te geven. Eén zaak speelt in Rotterdam waarbij de rechter-commissaris – in dezelfde zaak – tot twee keer toe weigert de officier van justitie een machtiging af te geven.

---

<sup>144</sup> In de eerste zaak trekt de officier van justitie het bevel weer in, omdat de landsadvocaat inschat dat de krakers het kort geding zullen winnen, omdat er geen concrete, spoedeisende plannen van de eigenaar voorliggen. In de tweede zaak trekt de officier van justitie het bevel weer in, omdat de gemeente het bestemmingsplan (van kantoorpand naar wooneenheden) het daaropvolgende half jaar niet zal aanpassen. In deze zaak wordt er overigens daarna een spoedontruiming overwogen (brandgevaar), maar dit gaat ook niet door, omdat de krakers de eerder geconstateerde gebreken aanpassen.

<sup>145</sup> De ingetrokken vordering heeft betrekking op een woning met garagebedrijf. Het perceel staat al twee jaar te koop, omdat de grond eerst moest worden gesaneerd. De officier dient een vordering in bij de rechter-commissaris. De zitting staat gepland voor 22 januari 2025, maar wordt ingetrokken en er vindt in plaats daarvan een kort geding (civiel) plaats op 30 januari 2025. Het is ons niet duidelijk wat reden hiervoor is.

De niet-doorgezette vordering heeft betrekking op een gekraakte woning. De officier besluit tot een strafrechtelijke ontruiming, maar in BVH lezen we dat het kraakprotocol van het Openbaar Ministerie richting rechter-commissaris stil komt te liggen omdat er conservatoir beslag is gelegd op de woning. Het laatste dat we in BVH lezen is dat de gemeente de woning een paar maanden later sluit, maar wanneer en hoe de krakers eruit zijn gegaan is onduidelijk.

De tweede zaak betreft een kraakincident in Hengelo. Bij deze zaak gaat de officier van justitie in hoger beroep bij de rechtbank (besloten Raadkamer).<sup>146</sup> De officier wordt daar in het gelijk gesteld, dat wil zeggen, de machtiging wordt alsnog afgegeven. De derde zaak speelt in Groesbeek waar een voormalig restaurant is gekraakt.

In Tabel 5.5 zien we dat de officier van justitie in 2024 vijftien keer een vordering indient. In dat jaar zijn er drie zaken waarin de rechter-commissaris besluit geen machtiging voor de ontruiming af te geven. Zo is er een zaak in Rotterdam waarbij een vordering om een gekraakt schoolgebouw te ontruimen wordt afgewezen. Er wordt ook een vordering in Oost-Brabant afgewezen. Hier gaat het om een kraakpand dat uiteindelijk wordt ontruimd op last van de burgemeester wegens brandgevaar na een bestuurlijke controle van het pand. In een tweede zaak uit Oost-Brabant wordt de machtiging in eerste aanleg afgewezen, maar in hoger beroep wel verleend. In 2024 is er ook hoger beroep aangetekend door een kraker tegen de uitspraak van de rechter-commissaris.<sup>147</sup> Dit hoger beroep zou een dag voor de afgesproken ontruimingsdatum dienen, maar de kraker trekt het hoger beroep in 'wegens geldgebrek'.

Er zijn in 2023 en 2024 samen dus zes vorderingen machtiging tot ontruiming afgewezen. Opvallend is dat deze afwijzingen uit drie arrondissementen afkomstig zijn met elk twee afwijzingen, namelijk Oost-Nederland, Rotterdam en Oost-Brabant. In Amsterdam, waar de meeste zaken spelen, is geen enkele vordering afgewezen.

**Tabel 5.5 Verloop bij vordering machtiging (geen dringende noodzaak) door officier van justitie (situatie van na de wetswijziging)**

|                                               | 2023 | 2024 |
|-----------------------------------------------|------|------|
| Machtiging overwogen                          | 20   | 19   |
| - Vooraankondiging: krakers vertrekken        | 1    | 2    |
| - Ingetrokken/ niet doorgezet                 |      | 2    |
| - Vordering bij rechter-commissaris           | 19   | 15   |
|                                               |      |      |
| Machtiging toegewezen (1 <sup>e</sup> aanleg) | 16   | 12   |
| Machtiging afgewezen (1 <sup>e</sup> aanleg)  | 3    | 3    |
|                                               |      |      |
| Hoger beroep                                  | 1    | 2    |

Bronnen: BVH-dossiers aangevuld met informatie van OM.

Een aantal uitspraken van de rechter-commissaris is terug te vinden op rechtspraak.nl. Daarnaast hebben we van geïnterviewde officieren van justitie enkele uitspraken op schrift ontvangen. In de uitspraken wordt eerst stilgestaan bij de vraag of de procedure goed is doorlopen, dat wil zeggen ten aanzien van het indienen van de vordering, het uitnodigen van de krakers voor de hoorzitting, en of voldaan is aan de gestelde termijnen. We zien dat krakers –

<sup>146</sup> Er kan hoger beroep worden ingesteld tegen de uitspraak van de rechter-commissaris bij de rechtbank. Tegen de beschikking van de rechtbank staat geen beroep in cassatie open, aldus een uitspraak van de Hoge Raad (ECLI:NL:PHR:2024:615).

<sup>147</sup> Het gaat in deze zaak om een terrein waar twee stallen/schuren zijn gekraakt en waar de krakers ook een aantal tenten opzetten. Zie ook: <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4844613/krakers-bezetten-dure-grond-in-chique-villawijk-scheef-dat-er-zoveel-leegstand-is>, laatst geraadpleegd op 22 oktober 2025.

omschreven als verdachten – zich soms identificeren, maar soms ook anoniem de hoorzitting bijwonen. Het komt ook voor dat slechts de advocaat van de krakers aanwezig is.

Bij de inhoudelijke beoordeling wordt vastgesteld welke belangen moeten worden afgewogen. Het valt op dat in sommige uitspraken wordt gewezen op het belang van openbare orde, te weten het beëindigen van strafbare feiten, maar dat dit niet expliciet in alle uitspraken wordt genoemd. Wat wel standaard wordt benoemd, is het eigendomsrecht van de rechthebbende en het huisrecht van de krakers. Hierbij weegt het eigendomsrecht zwaarder als de eigenaar op korte termijn het pand in gebruik wil nemen. De plannen voor het gekraakte pand moeten voldoende concreet zijn. In feite wil de rechter voorkomen dat een ontruimd pand vervolgens toch nog voor langere tijd leeg blijft staan.

Voor het beoordelen van de concreetheid van plannen door de rechter-commissaris lijken er ogenschijnlijk geen hele strakke criteria te zijn. We geven hieronder drie voorbeelden van zaken waarbij de rechter-commissaris van mening is dat de plannen in deze zaken in elk geval onvoldoende concreet zijn.

Rotterdam, 2023

De rechter-commissaris oordeelt dat “nog daar gelaten dat uit de aangifte niet blijkt wie feitelijk de rechthebbende is, blijkt onvoldoende welk zwaarwegend en spoedeisend belang de rechthebbende zou hebben. Gesteld wordt slechts dat de onbekend gebleven rechthebbende nieuwbouwplannen zou hebben voor de locatie waar de woning, althans het gebouw waar de woning deel van uitmaakt, staat. Deze gestelde nieuwbouwplannen zijn niet nader toegelicht, aangeduid of geconcretiseerd. Duidelijk is wel dat er geen vergunningen zijn voor nieuwbouw.” (ECLI:NL:RBROT:2023:47). Ook bij de tweede poging is de rechter-commissaris van mening dat de plannen niet concreet zijn en dat de huurovereenkomst vragen oproept en wijst daarom wederom het bevel tot een machtiging af (ECLI:NL:RBROT:2023:615).

Hengelo, 2023

In deze zaak heeft de eigenaar in 2009 het complete perceel inclusief de boerderij ‘teruggegeven aan de natuur’ in overleg met de gemeente. Het perceel is in de afgelopen jaar overwoekerd. Het is nu – aldus de eigenaar – een mooi bosperceel met diverse vogels, vlinders en andere dieren. In april 2023 wordt de boerderij gekraakt. De krakers snoeien een deel van de natuur in en rond de boerderij. In oktober wordt een van de krakers als verdachte gehoord en in november verzoekt de officier van justitie om een ontruimingsmachtiging. De rechter-commissaris wijst dit verzoek af, omdat er geen concreet plan is voor de boerderij. In hoger beroep wordt de vordering tot ontruiming echter alsnog toegewezen.

Rotterdam, 2024

De rechter-commissaris neemt “in aanmerking dat het pand, een voormalig schoolgebouw, sinds in elk geval 15 september 2022 onafgebroken leeg staat en dat niet is gebleken dat de stichting en/of de gemeente Rotterdam voornemens zijn het pand op korte termijn in gebruik te nemen en/of te (laten) slopen. Hierbij is van belang dat de stichting haar stelling dat ontruiming is vereist omdat de juridische eigendom van het pand op korte termijn over zal gaan op de gemeente onvoldoende heeft onderbouwd. (...) Dat de stichting, zoals zij stelt als gevolg van de kraak extra kosten moet maken in verband

met het onderhoud van het pand, leidt evenmin tot het oordeel dat zij belang heeft bij een spoedige ontruiming. Bovendien blijkt uit de hiervoor genoemde Verklaring dat de stichting haar verplichting ten opzichte van de gemeente om het pand te onderhouden heeft afgekocht voor een

vast bedrag. (...) Tot slot is niet onderbouwd dat het pand inderdaad op korte termijn zal worden gesloopt. Van concrete plannen op dat punt, bijvoorbeeld in de vorm van een afgegeven omgevingsvergunning dan wel een aanvraag daartoe, is de rechtercommissaris niet gebleken. Ook daarin is dan ook geen spoedeisend belang bij ontruiming gelegen."

## 5.7 Doorlooptijden bij ontruiming

Met de Wet handhaving kraakverbod wordt beoogd sneller te kunnen ontruimen als de officier van justitie daartoe besluit. Daarom is het van belang in kaart te kunnen brengen of er inderdaad sprake is van een versnelling. Bij de parlementaire behandeling van de initiatiefwet is erop gewezen dat de rechter-commissaris wel sneller kan besluiten, maar dat er mogelijk meer tijd wordt besteed aan het samenstellen van het dossier door de officier van justitie. Vóór de wetswijziging kon daaraan worden gewerkt in de periode tussen de vooraankondiging en het moment van het kort geding. Om de doorlooptijd in kaart te brengen onderzoeken we het tijdsverloop bij de opeenvolgende stappen van kraak tot ontruiming. We gaan hierbij uit van de volgende ijkpunten:

|   | <b>Vóór wetswijziging</b> | <b>Ná wetswijziging</b> |
|---|---------------------------|-------------------------|
| 1 | Datum kraken              | Datum kraken            |
| 2 | Datum aangifte            | Datum aangifte          |
| 3 | Datum vooraankondiging    | Datum vordering         |
| 4 | Datum kort geding         | Datum hoorzitting       |
| 5 | Datum ontruiming          | Datum ontruiming        |

Het is echter niet altijd mogelijk om bij alle stappen de doorlooptijden te berekenen. Dit veronderstelt namelijk dat we de data van alle relevante tussenstappen tot onze beschikking hebben, en dat is lang niet altijd het geval. Omdat het om relatief kleine aantallen gaat, waarbij een deel van de data ontbreekt, is de kans reëel dat 'uitbijters' een relatief grote impact hebben. We kijken daarom alleen naar de mediane doorlooptijd.<sup>148</sup>

### 5.7.1 Doorlooptijden bij niet-strafrechtelijke ontruiming

De wetswijziging richt zich niet op de informele, civiele- of bestuursrechtelijke ontruiming en daarmee is het op voorhand niet de verwachting dat er zich veranderingen in de doorlooptijden voordoen bij deze ontruiming als gevolg van de wetswijziging.

Het is echter wel voorstelbaar dat de wetswijziging indirect van invloed is op de snelheid van niet-strafrechtelijke ontruiming. Om na te gaan hoe de snelheid van met name het civielrechtelijke traject zich verhoudt tot de strafrechtelijke route hebben we wel getracht dit in kaart te brengen. Daarbij tekenen we aan, zoals eerder besproken in §5.6.1, dat we niet van alle kraakzaken weten op welke wijze het pand is ontruimd.

<sup>148</sup> De mediaan is de waarde die zich precies in het midden van een dataset bevindt als de waarden van klein naar groot worden gezet. Ter illustratie: bij een getallenreeks 11, 22, 35, 46, 181 is de mediaan 35, terwijl het gemiddelde van deze reeks 59 is. De 'uitbijter' – het getal 181 – heeft dus geen invloed op de mediaan, maar wel op het rekenkundig gemiddelde.

Er zijn twintig civielrechtelijke ontruiminggen genoteerd bij de meting van vóór de wetswijziging (2021). Bij zes van deze zaken kennen we de doorlooptijd van kraak tot ontruiming. De mediane doorlooptijd ligt bij 26 dagen. Na de wetswijziging (2023 en 2024) zijn bij tien kraakpanden civielrechtelijke ontruiminggen geïdentificeerd. Bij acht van deze zaken is de doorlooptijd bekend en ligt de mediane doorlooptijd bij 203 dagen.

We realiseren ons dat het om een gering en onvolledig aantal zaken gaat, maar het verschil tussen de mediane doorlooptijd bij civiele ontruiminggen vóór en ná de wetswijziging is dusdanig groot dat we geneigd zijn dit wel als een indicatie te beschouwen dat de wetswijziging hierop van invloed is. Het duidt erop dat bij kraakzaken waarbij de eigenaar direct na de kraak kan aantonen dat er concrete plannen zijn met het pand alleen vóór de wetswijziging civielrechtelijk zijn beslecht. Na de wetswijziging lijkt alleen voor de civielrechtelijke route te worden gekozen als de eigenaar pas na maanden zover is dat een verzoek tot ontruiming ook echt kans van slagen heeft bij de rechter.

### 5.7.2 Doorlooptijden bij strafrechtelijke ontruiminggen

Zaken waarbij sprake is van een heterdaad of een dringende noodzaak (huisvredebreuk, gevaar) worden direct ontruimd door de politie. We kijken hier daarom slechts naar de strafrechtelijke ontruiminggen waarbij de officier een vooraankondiging doet en de krakers naar aanleiding daarvan een kort geding kunnen aanspannen (situatie vóór de wetswijziging) dan wel dat de officier een machtiging bij de rechter-commissaris vordert voor een machtiging tot ontruiming (situatie na de wetswijziging).

Tabel 5.6 laat zien dat de mediane doorlooptijd bij strafrechtelijke ontruiminggen na de wetswijziging ongeveer is gehalveerd. Verder is te zien dat de officier van justitie meer tijd nodig heeft om tot een vordering te komen in vergelijking met de vooraankondiging in de situatie van vóór de wetswijziging. Tot slot is duidelijk dat de tijd die zit tussen de vordering en de hoorzitting bij de rechter-commissaris (ná de wetswijziging) veel korter is dan tussen de aankondiging en het kort geding bij de voorzieningenrechter (vóór de wetswijziging).

**Tabel 5.6 Mediane doorlooptijd in dagen bij strafrechtelijke ontruiminggen (bij geen dringende noodzaak)**

|                                    | Vóór wetswijziging (2021) | Ná wetswijziging (2023/2024) |
|------------------------------------|---------------------------|------------------------------|
| Kraak -> aangifte                  | 15                        | 6                            |
| Aangifte -> aankondiging/vordering | 9                         | 35                           |
| Aankondiging/vordering -> zitting  | 38                        | 3                            |
| Kraak -> ontruiming <sup>149</sup> | 79                        | 37                           |

<sup>149</sup> De mediaan doorlooptijd 'van kraak tot ontruiming' is – logischerwijs – niet gelijk aan de drie medianen van de tussenstapjes bij elkaar opgeteld. Dit is inherent aan de wijze waarop de mediaan wordt berekend.

## 5.8 Strafrechtelijke vervolging

In de beleidsbrief (22 juni 2022) van het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie wordt gesteld dat een kraker in beginsel kan worden aangehouden en vervolgd, maar dat in situaties waarin ontruimen niet opportuun wordt geacht, aanhouden en vervolgen niet in de rede ligt.<sup>150</sup> Dit leidt tot het uitgangspunt dat er geen vervolging plaatsvindt als er niet wordt ontruimd.

Het is van belang om stil te staan bij de betekenis van ‘ontruimen’ in deze context. In dit rapport nemen we ‘ontruimen’ in een brede betekenis van het woord, namelijk dat krakers een kraakpand verlaten. In deze beleidsbrief wordt echter ‘ontruimen’ in enge zin bedoeld, namelijk bij de situatie waarin krakers het pand niet verlaten, nadat ze daartoe zijn aangespoord (bij een heterdaad-situatie) of door de rechter daartoe zijn gemaand. Er wordt ook wel gesproken over het niet-vrijwillig verlaten van het pand. Maar ook de term ‘vrijwillig’ kan tot misverstanden leiden; want hoe vrijwillig is het als de rechter tot ontruiming heeft besloten? Het gaat dus om situaties waarin krakers zich verzetten en de politie met fysiek ingrijpen het pand moet ontruimen waarbij tot aanhouding wordt overgegaan.

Er kan van deze basisregel – in principe niet aanhouden, tenzij met fysiek ingrijpen ontruimd – worden afgeweken als de situatie daarom vraagt. In de beleidsbrief worden herhaald kraken of het plegen van vernielingen als voorbeelden hiervan genoemd.

Tot slot wordt in de beleidsbrief gesteld dat er bij vervolging in beginsel wordt gedagvaard. Er worden twee redenen hiervoor gegeven: ten eerste zal de persoon in kwestie moeilijk te traceren zijn (immers geen adres meer) en ten tweede is de inschatting dat iemand die om principiële redenen kraakt, niet snel een strafbeschikking of taakstraf zal accepteren. Het argument ‘moeilijk te traceren’ impliceert dat de dagvaarding voorafgaand aan het heenzenden aan de kraker wordt uitgereikt.<sup>151</sup>

### 5.8.1 Aanhouding en vervolging in getal

Vóór de wetswijziging (peiljaar 2021) zijn er bij 20 van de 128 kraakzaken (16 procent) aanhoudingen verricht door de politie. In totaal zijn er daarbij 45 krakers als verdachte aangemerkt. Na de wetswijziging zijn er (voor de twee peiljaren 2023 en 2024) bij 25 van de 228 kraakzaken (11 procent) aanhoudingen verricht door de politie. In totaal zijn er 53 krakers als verdachte aangemerkt.

Zowel vóór als ná de wetswijziging zijn de meeste zaken waarin krakers als verdachte zijn aangemerkt te typeren als heterdaad- of huisvredebreukzaken. We hebben eerder gezien dat er

---

<sup>150</sup> Het Nederlands strafrecht kent het opportuniteitsbeginsel. Dit betekent dat officier van justitie kan besluiten een strafbaar feit niet te vervolgen op grond van het algemeen belang (artikel 167 en artikel 242 Sv). Daarmee kan een zaak worden geseponneerd wegens opportuniteit. In de praktijk is het echter vaak zo dat de wetsovertreder in die zaken niet als verdachte wordt aangemerkt door de politie. Daarmee hoeft de officier van justitie de zaak dus ook niet af te doen met een sepot.

<sup>151</sup> Dit duidt op een ZSM-afdoening. We zijn hier in de BVH-dossiers een enkele keer op gestuit. Het is echter geen thema geweest in de interviewgesprekken.



verhoudingsgewijs meer heterdaadontruimingen zijn in de periode vóór de wetswijziging dan erna (zie ook §5.6.3) en dat verklaart dan waarschijnlijk ook het hogere percentage kraakzaken waarbij aanhoudingen zijn verricht in 2021 in vergelijking met 2023/2024. Tegelijkertijd is deze veronderstelling enigszins in tegenspraak met wat een politiefunctionaris belast met de portefeuille kraakzaken in een interview met ons hierover stelt:

Het beleid is trouwens om bij heterdaad-ontruimingen niet tot aanhouding over te gaan. In zijn algemeenheid is het streven dat het pand zo snel mogelijk weer beschikbaar komt. We houden ook nauwelijks tot niet aan, ook al omdat krakers, bijvoorbeeld ook bij het vaststellen van heterdaad meestal vrijwillig het pand verlaten.

Als een kraker is aangehouden – als verdachte aangemerkt – dan moet de officier van justitie de zaak afdoen. In niet alle gevallen is de afdoening bekend, maar zowel vóór als ná de wetswijziging besluit de officier vrijwel uitsluitend tot seponeren (47 procent voor en 32 procent na de wetswijziging) of dagvaarden (51 procent voor en 55 procent na de wetswijziging).

### 5.8.2 Recidive

In de BVH-dossiers lezen we af en toe dat de aangehouden kraker een bekende is van de politie in de zin dat de persoon in kwestie al vaker voor kraken in beeld is gekomen. In enkele gevallen is dit reden om de betreffende kraker aan te houden. In de gesprekken met de officieren van justitie komen we uitspraken tegen die erop duiden dat recidive een enkele keer inderdaad reden kan zijn voor een aanhouding. Zoals een van de officieren verwoordt: “Als een club krakers na ontruiming steeds weer terugkomt dan ga ik wel vervolgen.”

### 5.8.3 Vernielingen

In de beleidsbrief van het Parket-Generaal wordt erop gewezen dat ook kan worden aangehouden als er sprake is van vernielingen aan een kraakpand. In praktijk wordt er echter nauwelijks vervolgd voor vernieling. We zijn in totaal twee zaken tegengekomen waarbij daarvoor is vervolgd. Het is in voorkomende gevallen ook mogelijk dat de eigenaar van het kraakpand zich als benadeelde partij voegt met een vordering tot schadevergoeding.<sup>152</sup> Maar ook dit lijkt eerder uitzondering dan regel te zijn.

Een pandeigenaar kan ook proberen zelf eventuele schade te verhalen door een civiele procedure te starten bij de rechtbank. In dat geval stelt een advocaat een dagvaarding op waarin staat wie de krakers zijn, welke schade is ontstaan en waarom de krakers daarvoor aansprakelijk zijn (onrechtmatige daad, art. 6:162 BW). Het probleem hierbij is dat krakers vaak niet worden geïdentificeerd<sup>153</sup>, geen vaste woon- of verblijfplaats hebben en er vaak geen verhaalsmogelijkheden zijn. Dit betekent dat de eigenaar mogelijk wel een procedure zou kunnen winnen, maar dat het vervolgens toch lastig wordt om het schadebedrag te innen.

---

<sup>152</sup> Degene die rechtstreeks schade heeft geleden door een strafbaar feit, kan zich terzake van zijn vordering tot schadevergoeding als benadeelde partij voegen in het strafproces (artikel 51f Sv).

<sup>153</sup> Een geïnterviewde officier van justitie geeft te kennen dat de politie personalia van de krakers met de eigenaar mag delen in het geval de eigenaar geleden schade wil verhalen op de krakers.

## 6. (On)bedoelde effecten van de nieuwe wet

In het navolgende gaan we in op de effecten van de nieuwe wet. Daarbij maken we een onderscheid tussen de bedoelde effecten (§6.1) zoals beoogd is door de initiatiefnemers van de wet en de reflectie op de voorspelde onbedoelde effecten die de wet met zich mee zou kunnen brengen (§6.2). Deze onbedoelde effecten zijn deels verwoord door de verschillende ketenpartners tijdens de consultatieronde die onderdeel uitmaakt van de totstandkoming van de wet (zie §2.4.2).

In dit hoofdstuk baseren we ons niet op het cijfermateriaal zoals gepresenteerd in hoofdstuk 4 en 5, maar op de visie van de interviewrespondenten. In de conclusies brengen we deze resultaten (cijfers en verwoorde visies) bij elkaar.

### 6.1 Bedoelde effecten van de wet

Uit de Memorie van Toelichting van de initiatiefwet Handhaving kraakverbod en de Kamerdebatten over het wetsvoorstel blijkt dat de twee indieners één hoofddoelstelling en drie afgeleide doelstellingen hebben met de wet. De hoofddoelstelling is een snelle en effectieve handhaving van het kraakverbod. Als gevolg hiervan moet kraken als illegaal 'woonmodel' worden ontmoedigd, het eigendomsrecht van pandeigenaren effectiever worden beschermd en is er minder pandschade door het snellere proces van ontruimen.

#### 6.1.1 Snellere en effectievere handhaving van het kraakverbod

De visie van de betrokken partijen over de doelstelling rond de snellere, effectievere handhaving van het kraakverbod, ofwel de doorlooptijden, is over het algemeen positief. De route langs de rechter-commissaris wordt gezien als een die daadwerkelijk een versnelling van het ontruimingsproces tussen kraak en ontruiming tot gevolg heeft.

Politiefunctionarissen stellen dat – naar hun gevoel – een ontruiming binnen één week nadat de officier van justitie een vordering heeft ingediend bij de rechter-commissaris geen uitzondering meer is. We kunnen zinsneden noteren als: "De nieuwe wet biedt handvatten om sneller op te treden" En: "Het fijn is dat er nu sneller duidelijkheid is". Wel wordt de kanttekening gemaakt dat het dossier zodanig op orde moet zijn dat het heel duidelijk laat zien dat het een zaak betreft die daadwerkelijk een spoedeisend karakter heeft.

De officieren van justitie zijn over het algemeen voorzichtig optimistisch waar het de doorlooptijden betreft. Maar er wordt soms ook gewezen op de (procedurele) keerzijden. Een aspect daarvan speelt in elk geval binnen één arrondissement; het gaat dan om het soms verzuimen van de politieorganisatie om de aangifte die is gedaan door de eigenaar van een gekraakt pand ook direct door te sturen naar het OM. In voorkomende gevallen wordt daarmee de tijdwinst die er op papier wel te behalen zou zijn ten opzichte van de oude situatie grotendeels teniet gedaan.

Een tweede aspect wordt gevormd door het feit dat de rechter-commissaris stevig toetst. Het betekent dat de officier met een gedegen dossier moet komen waar het de spoedeisende noodzaak van ontruimen betreft; dit kan in voorkomende gevallen de nodige tijd kosten. En tijd is in de agenda van de officier – die naast de kraakportefeuille ook andere taken heeft – een schaars goed.

Daarnaast is het – naar verluidt – soms ook de eigenaar van een gekraakt object zelf die niet altijd voortvarend handelt bij het verstrekken van de relevante informatie rond een pand. Die houding maakt dat sommige officieren wel eens de neiging hebben om de eigenaar in kwestie dan maar te verwijzen naar het civiele spoor om de krakers ontruimd te krijgen uit hun bezit. Alle genoemde aspecten speelden echter in meer of mindere mate ook onder de oude wet waar de strafrechtelijke ontruimingsroute bij kort geding van de krakers via de voorzieningen-rechter liep.

Voor de acht rechter-commissarissen die we bij de laatste twee evaluatieronden hebben gesproken is het bijna altijd lastig om een vergelijking te maken over de doorlooptijden met de situatie van vóór de nieuwe wet, simpelweg omdat zij toen nog geen rol speelden bij het ontruimingsproces langs de strafrechtelijke route. Een van hen echter wel, omdat hij als voorzieningenrechter heeft gefungeerd onder de oude wet. Hij is enthousiast over de doorlooptijd onder de nieuwe wet. Binnen 72 uur na de vordering van de officier van justitie uitspraak kunnen doen, ziet hij als een serieuze versnelling ten opzichte van de oude situatie in de gevallen waar dan een kort geding door de krakers werd aangespannen tegen de aanzegging tot ontruiming. Overigens blijkt de 72 uren termijn niet altijd realistisch, een enkele maal kost beslissen iets meer tijd, aldus deze rechter-commissaris. Verder geldt bij de uitspraken van de rechter-commissarissen dat zij slechts kunnen bogen op hooguit een of enkele behandelde kraakzaken; de spoeling waar het kraakzaken betreft die langs de rechter-commissaris komen, is – ook onder de nieuwe wetgeving – nu eenmaal dun.

De geïnterviewde advocaten tonen zich sceptisch over de veronderstelde kortere doorlooptijd onder de nieuwe wet. Het feit dat de periode tussen de vordering en de uitspraak van de rechter-commissaris korter is, maakt in hun ogen nog niet per se de gehele doorlooptijd sneller. Het onvoorspelbare zit wat hen betreft ook vooral in de tijd die de officier nodig heeft om de zaak voor te bereiden in aanloop naar de hoorzitting bij de rechter-commissaris. Dat kan snel, maar soms kost het voorbereiden van het dossier zoveel tijd dat de winst die wordt behaald ten opzichte van de oude situatie er volgens hen vaak nauwelijks nog is. Volgens de advocaten hebben sommige officieren van justitie bovendien de neiging eigenaren al snel te verwijzen naar de civiele procedure, ook al, omdat de officieren zelf niet altijd zo'n zin hebben in het dossierwerk.

De stem die we in de twee eerdere fases van de evaluatie nog niet hebben gehoord is die van de eigenaren. In deze eindevaluatie zijn er vier vertegenwoordigers van twee grote onroerend goed-bezitters, een investeringsmaatschappij en een woningbouwcorporatie gevraagd hun licht te laten schijnen over hun ervaringen met kraakincidenten. Ten aanzien van doorlooptijden tot het moment van ontruiming van hun gekraakt bezit, zijn er dan niet heel positieve geluiden op te tekenen. Bij de in totaal vijftien kraakzaken waarmee ze zijn geconfronteerd in de achterliggende twee jaar, is er welgeteld een die de ontruimingsroute heeft gelopen langs

de rechter-commissaris, overigens ook pas enkele maanden nadat de krakers bezit hadden genomen van een woning. Bij de andere kraakincidenten moeten civiele procedures of vaststellingsovereenkomsten met krakers (in afwachting van vergunningverlening(en) door de gemeente) de oplossing brengen.

### 6.1.2 Ontmoediging van kraken als illegaal ‘woonmodel’

Het lijkt erop dat sinds de invoering van de Wet handhaving kraakverbod er op het punt van ‘ontmoediging kraken als illegaal woonmodel’ weinig is veranderd. Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel handhaving kraakverbod blijkt dat de initiatiefnemers van mening zijn dat georganiseerde groepen krakers misbruik maken van de schorsende werking die het aanspannen van een kort geding heeft om structureel en doelbewust de wet te overtreden. Er worden bij het wetsvoorstel vier georganiseerde groepen bij naam genoemd, te weten: de ADM-krakers, de ‘We are here’-krakers, de kinderen van Mokum en de rederijders. Over hen wordt onder meer geschreven: “Veelzeggend over de werkwijze van deze krakers is dat er steeds een kort geding wordt aangespannen en na een periode van ongeveer acht weken opnieuw een ander pand wordt gekraakt”.<sup>154</sup> De intentie van de Wet handhaving kraakverbod is om sneller tot ontruiming over te kunnen gaan en daarmee het ‘woonmodel’ van georganiseerde groepen krakers – door de initiatiefnemers ook wel ‘kraakcarrousel’ genoemd – te frustreren.

We hebben geen aanwijzingen gevonden dat er anno 2025 (grote) groepen krakers zijn die telkens opnieuw kraken, om op die manier volgens het idee van de ‘kraakcarrousel’ te kunnen blijven wonen. Daarbij lijkt het ideologisch georiënteerde deel van de kraakgroeperingen dat momenteel actief is, het kraken toch vooral te gebruiken om zo maatschappelijke vraagstukken aan te kaarten, zoals leegstand en vastgoedspeculatie of om meer (internationaal) politiek geladen thema’s over het voetlicht te brengen (Israël-Gaza, dekolonisatie-focus). Verder lijkt het erop dat zij die – al dan niet noodgedwongen – onderdak zoeken buiten de reguliere woningmarkt, tegenwoordig minder snel hun toevlucht nemen tot kraken van een woning, maar eerder uitwijken naar een anti-kraakwoning (zie ook §1.4).

Wel komen we in de BVH-dossiers enkele zaken tegen waarin dezelfde persoon in een korte periode achtereenvolgens in meerdere panden wordt aangetroffen. Het betreft dan veelal personen met sociaal-psychische problemen. Ook zien we in de BVH-administratie kraakincidenten met daklozen die in leegstaande panden overnachten. Zij zien zichzelf echter zelden als kraker en maken – bij ontdekking – in die hoedanigheid dus ook geen aanspraak op eventueel huisrecht.

### 6.1.3 Effectievere bescherming van het eigendomsrecht

De wet heeft de titel ‘handhaving kraakverbod’ meegekregen. Hiermee wordt de link gelegd met het strafrecht. De officier van justitie *kan* ontruiming van een kraakpand nastreven, maar dat is niet noodzakelijkerwijs de uitkomst van de afwegingen van de officier van justitie. Dit gold vóór de invoering van de wet, maar dat geldt ook nog steeds ná de invoering van de wet.

---

<sup>154</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 35 296, nr. 3, p. 3.

Door het versnellen van de ontruiming via het strafrecht verwachten de initiatiefnemers van de wet echter wel dat er vaker voor het volgen van de strafrechtelijke route zal worden gekozen.

Dit sluit aan bij de constatering van een van de geïnterviewde kraakadvocaten die stelt dat door de nieuwe wet de mogelijkheid tot een oplossing via *mediation* verkleind wordt. In de beleving van deze advocaat leidt de wijze waarop de nieuwe wet is ingericht ertoe dat eigenaren sneller dan voorheen hun toevlucht zullen zoeken tot de strafrechtelijke route langs de officier van justitie in plaats van in een gesprek met de krakers tot een deal te komen rond tijdelijk gebruik van het pand. De cijfers zoals gepresenteerd in §5.5 weerspreken echter deze aanname.

In de reflectie rond dit gevolg van de wet zijnde een effectievere bescherming van het eigendom door een eenvoudiger, snellere toegang tot het strafrecht wijzen veel stemmen dezelfde kant op. Het meest in het oog springende punt lijkt hier vooral te zijn dat een vordering machting ontruiming over het algemeen niet luchthartig wordt afgegeven door de rechter-commissaris. Anders gezegd, er moet een heel duidelijke noodzaak blijken uit de aangedragen stukken voor een snelle ontruiming van het gekraakte pand. En vooral uit de gesprekken met de officieren van justitie blijkt dat de stand van zaken rond gekraakte panden lang niet altijd voldoende ruimte biedt om de route langs de rechter-commissaris te rechtvaardigen. Anders gezegd, het ontbreekt in de voorgelegde zaken regelmatig aan voldoende concrete plannen ten aanzien van verbouwing, renovatie of sloop. Hierbij spelen op de achtergrond overigens vaak ook vergunningstrajecten. Een terugkerend thema in de gesprekken is de trage vergunningverlening door overheidsinstanties die maakt dat objecten vaak onnodig lang leegstaan, waardoor ze kwetsbaar zijn voor kraakacties.

#### **6.1.4 Minder vernielingen door snellere ontruiming**

De vraag in hoeverre een sneller uitgevoerde ontruiming tot minder vernielingen leidt, is op basis van de verzamelde gegevens niet te beantwoorden. Bij sommige kraakincidenten lijkt dit nauwelijks aan de orde te zijn, zoals bij gekraakte sloopwoningen, maar een enkele keer is er dus wel sprake van vernielingen, zelfs in panden die op de nominatie staan om te worden gesloopt. En ook als het niet om slooppanden gaat, lezen we in de politiegegevens regelmatig terug dat kraakpanden niet ongeschonden zijn, nadat de krakers ze hebben verlaten. Vooralsnog zien we – waar het gaat om de eventueel kleinere kans op vernielingen – geen relatie met de snelheid van ontruimen.

Behalve over de vernielingen in kraakpanden, zijn er ook de verhalen van eigenaren over de achtergelaten rommel door krakers. Het opruimen daarvan kan in de papieren lopen. Een bijzonder voorbeeld daarvan horen we terug in het relaas van de vertegenwoordigers van de investeringsmaatschappij Vesteda. Na de ontruiming van een groot wooncomplex (de Klokenhof) aan het Amsterdamse Surinameplein blijken de krakers een enorme chaos te hebben achtergelaten. De afvoerkosten daarvan lopen in de vele duizenden euro's, aldus de vertegenwoordigers van deze grote onroerend goed exploitant.

## 6.2 Onbedoelde effecten

Bij de parlementaire behandeling van de Wet handhaving kraakverbod is ook aandacht besteed aan mogelijke onbedoelde effecten van de wet. Het ging hierbij enerzijds om een grotere werklast en anderzijds om de rechtsgang en de rechtpositie van krakers. In het onderzoek zijn we nagegaan of, en op welke wijze, de betrokken actoren deze mogelijk onbedoelde effecten hebben ervaren na de inwerkingtreding van de wet.

### 6.2.1 Grotere werklast

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer merkt Koerhuis (een van de twee wetsinitiatiefnemers) het volgende op: "Wij verwachten dat een aantal zaken dat in de huidige werkwijze voor de zitting bij de voorzieningenrechter wordt ingetrokken, in de nieuwe werkwijze waarschijnlijk wel bij de rechter-commissaris komt".<sup>155</sup> De initiatiefnemers van het wetsvoorstel vermoeden dus inderdaad dat de nieuwe werkwijze mogelijk tot een grotere werklast leidt, maar zij stellen ook dat dit niet moet worden overschat. Het is in elk geval ook geen reden om het indienen van de initiatiefwet achterwege te laten.

Als de officier van justitie onder de nieuwe wet tot een ontruiming wil overgaan, dan moet er echter *altijd* een dossier worden samengesteld. Daardoor moet dus vaker een dossier worden opgemaakt. Daar komt bij dat vóór de invoering van de nieuwe wet de politie en het Openbaar Ministerie materiaal aanleveren voor het dossier, maar het is dan vervolgens de landsadvocaat die uiteindelijk het dossier samenstelt. Na de invoering van de wet is het altijd de officier van justitie die het dossier maakt. Dat betekent per saldo meer werk voor de officier. De opbrengst hiervan is wel dat de – naar verluidt – stevige rekeningen van de landsadvocaat hiermee voortaan tot het verleden behoren.

De resultaten van de één-meting wijzen echter op nog twee aspecten die ook mee moeten worden gewogen. Ten eerste zien we dat er onder de nieuwe wet minder vaak sprake is van een heterdaadontruiming. Een mogelijke reden hiervoor is dat politie en justitie – door de aandacht voor de nieuwe wet – zich bewuster zijn van de rechten van krakers en daarom minder snel tot een heterdaadontruiming durven over te gaan. Dit betekent voor de nieuwe situatie dat meer zaken via de rechter-commissaris moeten worden geleid en dat dus voor meer zaken een dossier moet worden samengesteld. En het tweede aspect betreft de zaken rond huisvredebreuk. Hier moet voortaan ook de rechter-commissaris bij worden betrokken; de machtiging voor een ontruiming in deze zaken kan weliswaar mondeling worden verleend, maar dit moet dan wel achteraf alsnog schriftelijk worden afgehandeld. Al met al genereert ook dit aspect meer werk voor de officier van justitie.

Een ander effect van de wet is dat rechter-commissarissen worden geconfronteerd met een rechtsgebied dat niet tot hun standaard werkterrein behoort (civiel conflict). Het betekent dat ze in de regel – zo tekenen we ook op uit de gesprekken met de rechter-commissarissen – relatief veel tijd kwijt zijn aan kraakzaken die bovendien slechts een enkele keer op hun bureau belanden, omdat de frequentie van gevraagde vorderingen machtiging ontruiming nu eenmaal gering is. Veelbetekenend in dit verband is het wellicht dat een van de geïnterviewde rechter-

---

<sup>155</sup> *Kamerstukken I* 2020/21, 35296, nr. 31, item 16, p. 2.

commissarissen vertelt in principe te werken als voorzieningenrechter, maar als er zich een kraakzaak aandient, dan voor dat doel tijdelijk de rol van rechter-commissaris op zich te nemen.

Ondanks dat er sprake is van een werklastverzwaring voor officieren van justitie en rechter-commissarissen door de wetswijziging geven de geïnterviewde officieren en rechters aan daar 'niet onder gebukt te gaan', want de kraakportefeuille beslaat nu eenmaal slechts een gering deel van hun werkzaamheden.

### 6.2.2 Rechtsgang en de rechtspositie van de krakers

Een van de officieren van justitie stelt dat er niets onrechtmatig wordt gedaan bij de uitvoering van de nieuwe wet, behalve dan dat de route waarlangs kan worden gekomen tot ontruiming nu korter is. De rechter-commissarissen zien evenmin een probleem met de nieuwe wet in relatie tot het EVRM, ook al omdat er sprake is van hoor en wederhoor. De afweging die rechter-commissaris maakt zou vergelijkbaar zijn met de gang van zaken onder de oude wet.

Een van de officieren van justitie wijst erop dat de toetsing bij de rechter-commissaris in zijn ogen zelfs eerder zwaarder is dan voorheen, in de oude situatie bij de voorzieningenrechter. Hij zegt daarover:

Er wordt nu gekeken of de overheid zich houdt aan de drempel wat betreft ontruimen. Je ziet dat advocaten er veel civielrechtelijke elementen in proberen te fietsen. In het civiele is het eigendomsrecht van de eigenaar versus het huisrecht van de kraker. Nu is het zo dat ik vanuit het algemeen belang, vanuit de overheid een kraker het huisrecht aan het ontfangen ben. Vroeger was het een kort geding dat werd gevraagd door de krakers. Dan lag de bal bij de krakers om aan te tonen dat het voornemen tot de ontruiming onrechtmatig was. Maar nu ligt de bal bij de OvJ die moet zeggen dat de krakers het pand moeten verlaten. Het is de OvJ die met dossierstukken moet komen. Vervolgens kunnen de krakers afwachten en roepen dat het allemaal niet waar is.

De rechter-commissarissen zijn van mening dat ze binnen de lijnen van het EVRM toetsen. Ze zien hun toets niet als een marginale, maar als een waarin twee grondrechten tegen elkaar worden afgewogen. Een van hen schetst hoe hij en zijn collega's afwegingen maken bij de kraakzaken die worden behandeld door de rechter-commissaris. Daarbij diende de civiele jurisprudentie rond ontruiming als leidraad. Tegenover elkaar staan het kraakverbod en het huisrecht zoals dat is beschermd door het EVRM. Het zijn deze twee zaken die tegen elkaar worden afgewogen, met de vraag welke voorrang moet hebben. Hierbij wordt onder andere vragen betrokken als: "Hoe lang zitten de mensen al in het pand?", "Tappen ze illegaal elektriciteit af?", "Is er een contract afgesloten?", "Hebben ze de buurt geïnformeerd?" en "Veroorzaken ze overlast?". Ook aan de kant van de eigenaar wordt gecheckt. Aan de orde zijn dan vragen als: "Hoe lang stond het pand al leeg?" "Wat waren de plannen met het pand?" "Waren die plannen al ver gevorderd?" "Zijn daarvoor al de vereiste vergunningen afgegeven?" Maar ook: "Hebben de krakers een alternatief voor een dak boven hun hoofd?" Een van de rechter-commissarissen zegt daar verder over:

Ook vragen we natuurlijk dingen als hoe lang de krakers al in het pand zijn; hoe ze binnen zijn gekomen; hoe het pand wordt gebruikt; met hoeveel personen ze er zijn; hoe lang iedereen er al

verblijft; zijn gas, water en licht aangesloten? Wanneer is geconstateerd dat het leegstond? Zijn er sindsdien nog activiteiten waargenomen? Heeft u dat gecontroleerd? Is er geïnformeerd van wie het pand is, en wanneer het voor het laatst is gebruikt? Denk aan kadaster, burens enzovoort. Waar verbleef u voordat u hier verbleef? Waar kunt u terecht als u hieruit moet?

Bij de behandeling van de wet plaatsen de critici vraagtekens bij het horen van krakers binnen de termijn van drie dagen. Er moet dus binnen drie dagen een hoorzitting worden ingepland. Uit de onze metingen voor 2023 en 2024 blijkt dat ook te lukken. Zover ons bekend zijn de krakers bij alle voor ons bekende zaken ook gehoord in de besloten hoorzitting bij de rechter-commissaris. Wel lezen we in enkele gepubliceerde uitspraken dat de hoorzitting soms later is gepland vanwege het feit dat de advocaat van de krakers meer tijd nodig heeft gehad om de verdediging voor te bereiden.

Tijdens de interviews wordt door sommige experts erop gewezen dat de rechtspositie van de krakers is versterkt door het feit dat bij een voornemen tot ontruimen, anders dan in de oude situatie, de krakers er altijd van zijn verzekerd dat ze zullen worden gehoord door de rechter-commissaris, alvorens er tot een ontruiming kan worden overgegaan. Daarbij komt dat, ook anders dan voorheen, het nu de officier van justitie is die aan rechter-commissaris beargumenteed duidelijk moet maken dat een ontruiming van het gekraakte object noodzakelijk is in het licht van de plannen die de eigenaar ermee heeft. Daarmee is de officier in plaats van de krakers de eisende partij. Bij de kort geding situatie onder de oude wet zijn deze rollen omgekeerd.

Er wordt door kraakadvocaten echter ook gewezen op een in hun ogen ongelijk speelveld tussen de officier van justitie en de advocaat, met verwijzing naar artikel 6 EVRM. Het ongelijke speelveld komt voort uit het feit dat de advocaat van de krakers in de regel onder stevige tijdsdruk moet werken hetgeen de kwaliteit van de verdediging niet altijd ten goede komt. Een van de geïnterviewde advocaten stelt dat het regelmatig een race tegen de klok is om het pleidooi rond te krijgen. Het Openbaar Ministerie heeft simpelweg meer tijd om het dossier samen te stellen, terwijl die tijd voor de verdediging van de krakers ontbreekt, zo is de redenering.<sup>156</sup> Er zit – door de nieuwe procedure – immers voor de advocaat slechts weinig tijd tussen de ontvangst van het dossier en het moment waarop de hoorzitting bij de rechter-commissaris moet plaatsvinden.

Een van de officieren van justitie stelt daarentegen dat de krakers en hun verdedigend advocaat zich in de regel echter al veel eerder kunnen voorbereiden op dag waarvan ze wisten dat die komen zou, namelijk het moment waarop de ontruiming gaat worden gevorderd. Tijd genoeg om ook al aan dossieropbouw te doen vanuit krakerszijde, zo is dan de gedachte. De tegenwerping van de beide advocaten op hun beurt is dat de krakers weliswaar vooraf wel iets aan dossiervoorbereiding kunnen doen, maar dat tegelijkertijd hun mogelijkheden daartoe beperkt zijn. Zo is bijvoorbeeld lang niet alle informatie te vinden in openbare bronnen rond een pand (over de plannen van de eigenaar, de eventuele vergunningen). Ofwel, er zijn mogelijk allerlei zaken die de eigenaar deelt met het Openbaar Ministerie, maar die niet of heel lastig zijn te ontdekken voor de krakers. De advocaten concluderen daarmee dat de nieuwe wet niet zozeer

---

<sup>156</sup> In de (niet-openbare) beleidsbrief van het Parket-Generaal van 13 juni 2022 wordt gesteld dat de doorgeleide aangifte binnen een week door de officier van justitie wordt beoordeeld en dat binnen 14 dagen een vordering wordt opgemaakt, indien ontruimen naar het oordeel van de officier opportuun is.



schuurt met artikel 8 EVRM (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven), maar wel met artikel 6 EVRM (recht op een eerlijk proces).

En tot slot is er nog een element bij de procedure wanneer de rechtmatigheid van ontruiming wordt besproken tijdens de hoorzitting. De kraker(s) zijn daar in de hoedanigheid van verdachte(n) van een strafbaar feit (kraken) en kunnen door een verklaring in feite schuld bekennen. Rechter-commissarissen die wij hierover hebben gesproken, geven aan dat ze de krakers daarop wijzen bij de hoorzitting. Zij staan ook echter toe dat krakers anoniem aan de hoorzitting meewerken. In de praktijk zien we dat krakers daar soms gebruik van maken. Bovendien geldt ook dat het Openbaar Ministerie in de regel toch niet tot vervolging van kraken overgaat (zie ook §5.8).

## 7. Conclusies en discussie

In de conclusies wordt antwoord gegeven op de probleemstelling en de onderzoeksvragen. In de discussie stippen we enkele zaken aan die strikt genomen buiten de reikwijdte van deze wetsevaluatie vallen. Het betreft dan enkele reflecties over de kraakwetgeving in het algemeen en de totstandkoming van de initiatiefwet Handhaving kraakverbod in het bijzonder.

### 7.1 Conclusies

We bespreken de conclusies aan de hand van de vier onderzoeksvragen zoals die zijn geformuleerd voor de eindevaluatie van de wet. Deze vragen hebben betrekking op:

1. Aard, omvang en handhaving van kraken onder de Wet handhaving kraakverbod
2. Doelstellingen van de Wet handhaving kraakverbod
3. Bedoelde en onbedoelde neveneffecten van de Wet handhaving kraakverbod
4. Rechtsbescherming van krakers onder de Wet handhaving kraakverbod

De situatie onder de Wet handhaving kraakverbod wordt – daar waar relevant – gespiegeld aan de situatie van vóór de wetswijziging. Deze conclusies komen aan de orde in §7.1.1-7.1.4. Het antwoord op de probleemstelling (overkoepelende conclusie) wordt gegeven in §7.1.5.

#### 7.1.1 Aard en omvang van kraken en handhaving van kraakverbod

Er zijn geen aanwijzingen dat de invoering van de Wet handhaving kraakverbod invloed heeft op de aard of omvang van kraakincidenten. We hebben daar niets over gehoord van de betrokken partijen en ook het verzamelde cijfermateriaal laat een min of meer onveranderd beeld zien. Dit geldt zowel vóór als ná de invoering van de nieuwe wet voor wat betreft het aantal kraakzaken, het type object dat is gekraakt en het type eigenaar van gekraakte objecten.

**Tabel 7.1 Aard en omvang van registreerde kraakincidenten in 2021 en 2023**

|                                       | Vóór wetswijziging | Ná wetswijziging |      |
|---------------------------------------|--------------------|------------------|------|
|                                       | 2021               | 2023             | 2024 |
| Aantal geregistreerde kraakincidenten | 128                | 108              | 120  |
| Percentage aangiften                  | 73%                | 87%              | 93%  |
| Type object                           |                    |                  |      |
| - Woning                              | 60%                | 58%              | 57%  |
| - Niet-woning                         | 38%                | 40%              | 40%  |
| - Terrein                             | 2%                 | 2%               | 3%   |
| Type eigenaar                         |                    |                  |      |
| - Bedrijf                             | 34%                | 41%              | 44%  |
| - Particulier                         | 23%                | 19%              | 19%  |
| - Stichting/corporatie                | 31%                | 14%              | 15%  |
| - Overheid                            | 9%                 | 21%              | 14%  |
| - Onbekend                            | 2%                 | 6%               | 8%   |

Wel zien we dat eigenaren na de invoering van de Wet handhaving kraakverbod vaker aangifte van kraken doen. Wellicht doen pandeigenaren vaker aangifte vanuit de verwachting dat –

onder de nieuwe wet – het pand op bevel van de officier van justitie snel zal worden ontruimd. We lezen in ieder geval in een deel van de aangiften dat de eigenaar daar (in)direct op aanstuurt.

### **Verschillende wegen om tot ontruiming te komen**

Als een pand is gekraakt dan kan de eigenaar besluiten om afspraken met de krakers te maken. We zien dit af en toe terug in de bestudeerde (geregistreerde) kraakincidenten, maar horen dit bijvoorbeeld ook terug in gesprek met vertegenwoordigers van een woningbouwcorporatie. Daarmee is de situatie de facto vergelijkbaar met die van tijdelijke verhuur of antikraak-bewoning, afhankelijk van de inhoud van het contract. Ook komt het voor dat krakers het pand verlaten wegens het voornemen van de eigenaar of de officier van justitie om een gerechtelijke procedure te starten; dit kan zowel een civielrechtelijke procedure (eigenaar) als een strafrechtelijke procedure (officier van justitie) zijn.

Met de Wet handhaving kraakverbod is de procedure rond een strafrechtelijke ontruiming van een kraakpand veranderd, maar zowel vóór als ná de wetswijziging is het ook mogelijk om tot een bestuursrechtelijke of civielrechtelijke ontruiming te komen. We zien dat het aandeel van de strafrechtelijke ontruiming na de invoering van de Wet handhaving kraakverbod in ieder geval niet is toegenomen.

### **Strafrechtelijke ontruiming**

Het is niet mogelijk om het aandeel strafrechtelijke ontruiming nauwkeurig vast te stellen. Dit komt enerzijds omdat sommige kraakpanden (nog) niet zijn ontruimd op het moment dat wij de documenten bestudeerden. Anderzijds is de afloop van een kraakactie ook lang niet altijd te lezen in de politieadministratie, als de ontruiming zich buiten het gezichtsveld van politie/justitie heeft afgespeeld. Op basis van de zaken die we wél hebben kunnen traceren, gebeurt een strafrechtelijke ontruiming in respectievelijk 47 procent (2021), 50 procent (2023) en 44 procent (2024) van de zaken. Als we ervan uitgaan dat de onbekende zaken anders dan strafrechtelijk zijn (zullen worden) opgelost – en dat is aannemelijk, omdat we anders daar wel iets over zouden lezen in de politieadministratie – dan zijn de percentages als volgt: 36 procent (2021), 30 procent (2023) en 22 procent (2024).<sup>157</sup>

Bij een strafrechtelijke ontruiming kan er sprake zijn van een heterdaadontruiming (in situaties waarin nog geen huisrecht is gevestigd), ontruiming bij gevestigd huisrecht (voor ontruiming is dan een hoorzitting bij de rechter-commissaris vereist) en ontruiming wegens dringende noodzaak (slechts mondelinge machtiging van de rechter-commissaris vereist). Deze laatste, de ontruiming op basis van dringende noodzaak (vóór de wetswijziging ‘bijzondere omstandigheden’ genoemd) zijn vrijwel allemaal wegens huis- of lokaalvredebreuk. Dat wil zeggen dat het gekraakte object feitelijk nog in gebruik was bij de eigenaar.

---

<sup>157</sup> In werkelijkheid zal het aandeel van strafrechtelijke ontruiming overigens nog kleiner zijn, omdat we slechts zicht hebben op bij de politie geregistreerde kraakzaken. We weten bijvoorbeeld van een woningcorporatie die we hebben gesproken dat er ook kraakincidenten zijn die zonder enige bemoeienis van de politie worden afgehandeld door het sluiten van een (vaststellings)overeenkomst met de krakers.

De daling van het aantal heterdaadontruimingen in 2023 en 2024 is mogelijk toe te schrijven aan de wetswijziging. Wellicht speelt daarbij de gedachte dat de route langs de rechter-commissaris snel kan worden genomen, maar wij neigen eerder naar de verklaring dat de politie en de officier van justitie zich meer bewust zijn van het feit dat er bij twijfel een rechter aan te pas moet komen.

Als we alleen naar strafrechtelijke ontruimingen kijken *nadat er huisrecht is gevestigd* – dus minus heterdaadontruimingen, dan staan deze strafrechtelijke ontruimingen voor respectievelijk 20 procent (2021), 23 procent (2023) en 18 procent (2024) van het totaal aan kraakzaken in het betreffende jaar.

**Tabel 7.2 Strafrechtelijke ontruimingen**

|                         | Vóór wetswijziging |             | Ná wetswijziging |             |           |             |
|-------------------------|--------------------|-------------|------------------|-------------|-----------|-------------|
|                         | 2021               |             | 2023             |             | 2024      |             |
| Heterdaad               | 20                 | 44%         | 7                | 22%         | 4         | 15%         |
| Dringende noodzaak      | 12                 | 27%         | 6                | 19%         | 7         | 27%         |
| Aankondiging/machtiging | 13                 | 29%         | 19               | 59%         | 15        | 58%         |
| <b>Totaal</b>           | <b>45</b>          | <b>100%</b> | <b>32</b>        | <b>100%</b> | <b>26</b> | <b>100%</b> |

### Machtiging van de rechter-commissaris

In veruit de meeste gevallen krijgt de officier van justitie de gevorderde machtiging van de rechter-commissaris tot ontruiming van het gekraakte pand, maar de eis van de officier wordt soms ook afgewezen. Binnen ons onderzoeksmateriaal is zowel in 2023 als in 2024 drie keer een vordering van de officier niet toegekend. Bij twee van deze afwijzingen is in hoger beroep de machtiging alsnog verstrekt. Reden voor afwijzing is telkens het ontbreken van een concreet plan met het gekraakte pand dat binnen afzienbare tijd kan worden verwezenlijkt, ofwel een plan dat ertoe leidt dat het pand niet voor langere tijd blijft leegstaan. Opvallend is dat de afwijzingen van de rechter-commissaris uit slechts drie arrondissementen afkomstig zijn, namelijk Oost-Nederland, Rotterdam en Oost-Brabant (elk met twee afwijzingen). Binnen het arrondissement Amsterdam, waar de meeste kraakzaken spelen, is er – in de onderzochte jaren 2023 en 2024 – geen enkele vordering van de officier van justitie afgewezen.

### Aanhoudingen

Vóór de wetswijziging (peiljaar 2021) heeft de politie bij 20 van de 128 kraakzaken (16 procent) aanhoudingen verricht. In totaal zijn er 45 krakers als verdachte aangemerkt. Na de wetswijziging (peiljaren 2023 en 2024) zijn er bij 25 (11 procent) van de door ons gedetecteerde 228 kraakzaken aanhoudingen verricht door de politie. In totaal zijn er daarbij 53 krakers als verdachte aangemerkt. Zowel vóór als ná de wetswijziging zijn de meeste zaken waarin krakers als verdachte zijn aangemerkt te typeren als heterdaad- of huisvredebreukzaken. Het hogere percentage aanhoudingen in 2021 in vergelijking met 2023/2024 kan worden verklaard doordat er vóór de wetswijziging relatief meer heterdaadaanhoudingen zijn dan na invoering van de nieuwe wet.

### 7.1.2 Doelstellingen van de Wet handhaving kraakverbod

Uit de Memorie van Toelichting van de initiatiefwet Handhaving kraakverbod en de Kamerdebatten over het wetsvoorstel blijkt dat de twee indieners één hoofddoelstelling en drie

afgeleide doelstellingen hebben met de wet. De hoofddoelstelling is een snelle en effectieve handhaving van het kraakverbod. Als gevolg hiervan zou kraken als illegaal 'woonmodel' worden ontmoedigd, het eigendomsrecht van pandeigenaren effectiever moeten worden beschermd en zou er minder pandschade zijn door de sneller verlopende procedure rond het ontruimen.

### **Hoofddoelstelling**

De hoofddoelstelling rond handhaven bevat twee elementen: snel en effectief. Het eerste element refereert aan de doorlooptijd in de situatie van een strafrechtelijke ontruiming bij gevestigd huisrecht. In de bespreking van het wetsvoorstel wordt vooral gerefereerd aan de periode die – bij de gang van zaken van vóór de wetswijziging – zit tussen de vooraankondiging van de officier van justitie tot het moment van de daadwerkelijke ontruiming. Die periode zou volgens de initiatiefnemers van de wet op acht weken liggen. Dit wordt overigens tegengesproken door de vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie ten tijde van de wetsbehandeling. Zij spreekt over een termijn van drie tot vier weken. De evaluatie wijst uit dat deze periode vijf tot zes weken is in de door ons onderzochte periode vóór de wetswijziging en drie dagen in de twee peiljaren ná de wetswijziging. Deze doelstelling van de wet is daarmee verwezenlijkt. Bij de bespreking van het wetsvoorstel is er echter op gewezen dat het voortraject – de periode voorafgaand aan het besluit van de officier om een machtiging te vorderen bij de rechter-commissaris – langer zal duren, omdat er een dossier moet worden samengesteld. Deze tegenwerping blijkt juist te zijn. Uit de evaluatie blijkt dat vóór de wetswijziging er ruim een week zit tussen de aangifte van de eigenaar en het moment waarop de officier aankondigt te willen gaan ontruimen. Ná de wetswijziging is deze periode meerdere weken. Uiteindelijk is er wel tijdswinst ná de wetswijziging als we *gehele periode* meten, dus vanaf het moment van kraken tot het moment van ontruiming. Door de wetswijziging is de mediane tijdsperiode bijna gehalveerd, van 79 dagen vóór de wetswijziging tot 37 dagen ná invoering van de wet.

Het tweede element van de hoofddoelstelling – effectief strafrechtelijk handhaven – refereert aan de onvrede van de initiatiefnemers dat de gemeenteraad van Amsterdam in 2018 het college van burgemeester en wethouders oproept om er bij pandeigenaren op aan te dringen om geen ontruimingsverzoek in te dienen om te voorkomen dat afgewezen asielzoekers op straat komen te staan. Ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel was dit beleid in Amsterdam inmiddels weer teruggedraaid. Het doel van de initiatiefnemers is dat er vaker strafrechtelijk zal worden gehandhaafd. Uit de evaluatie blijkt echter dat dit ook ná de invoering van de nieuwe wet niet het geval is. Integendeel, het aandeel van strafrechtelijke ontruimingën blijkt eerder afgenomen dan toegenomen. (Zie voor een uitvoeriger beschrijving §7.1.1).

### **Afgeleide doelstellingen**

Zoals gezegd, zijn het ontmoedigen van kraken als illegaal 'woonmodel', het effectiever beschermen van eigendomsrecht van pandeigenaren en minder pandschade als afgeleide doelstellingen genoemd. Als er snel en effectief wordt gehandhaafd dan zouden deze afgeleide doelen kunnen worden verwezenlijkt.

Het eerste afgeleide doel betreft het kraken als illegaal 'woonmodel'. Het idee hierbij is dat vóór de wetswijziging georganiseerde groepen krakers misbruik maakten van de schorsende werking die het aanspannen van een kort geding heeft om structureel en doelbewust de wet

te overtreden. De evaluatie wijst uit dat er weliswaar een kern van waarheid zit in deze stellingname, maar dat het tegelijkertijd ook om een uiterst marginaal verschijnsel gaat. Er is in 2021 – dus het jaar vóór de wetswijziging – bij 15 van 128 kraakzaken een vooraankondiging gedaan door de officier van justitie. Bij tien van deze zaken spannen de krakers een kort geding aan en in zeven gevallen wordt dit kort geding later weer ingetrokken. Er wordt dus inderdaad gebruik gemaakt van de schorsende werking van dit rechtsmiddel, maar de schaal waarop is beperkt. Met de inwerkingtreding van de nieuwe wet is er geen sprake meer van een schorsende werking bij het in beroep gaan tegen het besluit van de rechter-commissaris.

De wens tot het 'effectiever beschermen van het eigendomsrecht' van pandeigenaren spreekt uit de titel – 'handhaving kraakverbod' – die de wet heeft meegekregen. Hiermee wordt de link gelegd met het strafrecht. Zoals ook bij het hoofddoel van de wet besproken, kan de officier van justitie een machtiging tot ontruiming vorderen, maar dat is niet noodzakelijkerwijs ook altijd de uitkomst van de afwegingen die de officier van justitie maakt. De evaluatie laat namelijk zien dat de officier van justitie onder de nieuwe wet niet vaker voor een strafrechtelijke ontruiming kiest. Het betekent dat het doel van 'effectiever beschermen van het eigendomsrecht' via de strafrechtelijke route daarmee niet is verwezenlijkt.

Het doel om vernielingen in en aan het gekraakte pand te verminderen door het sneller ontruimen, is evenmin of hooguit deels verwezenlijkt. Er wordt weliswaar iets sneller ontruimd als gevolg van de nieuwe wet, maar dit betreft slechts een beperkt aantal zaken. Ook is het de vraag of eventueel voorkomende vernielingen in kraakpanden eigenlijk wel samenhangen met de snelheid van ontruimen. Wij hebben daar in elk geval geen aanwijzingen voor gekregen; noch in de dossiers, noch in de interviewgesprekken.

### **7.1.3 Neveneffecten van de Wet handhaving kraakverbod**

We onderscheiden drie neveneffecten van de Wet handhaving kraakverbod; deze zijn op voorhand (deels) ook al benoemd bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Het gaat om de volgende drie neveneffecten:

1. Tijdverlies door het samenstellen van een dossier.
2. Grotere werklast voor de betrokken partijen.
3. Mogelijke veranderingen bij de rechtspositie van krakers.

Ad 1. Dit punt is al besproken bij het hoofddoel van de Wet handhaving kraakverbod. Er is weliswaar forse tijdwinst door de termijn van 72 uur tussen de vordering van de officier van justitie en het besluit van de rechter-commissaris, maar deze wordt weer deels teniet gedaan door de tijd die de officier van justitie nodig heeft om het dossier samen te stellen. De suggestie van de initiatiefnemers van de wet dat het samenstellen van een dossier 'niet veel om het lijf heeft', is onjuist gebleken. De rechter-commissaris verwacht nu eenmaal een goed onderbouwd verhaal. Overigens is ook dit consequent gecommuniceerd door het Openbaar Ministerie bij de wetsbehandeling.

Ad 2. De grotere werklast voor de betrokken partijen – officieren van justitie, kraakadvocaten en rechters – zit enerzijds in het feit dat onder de nieuwe wet alle geplande strafrechtelijke

ontruiming door de rechter-commissaris moeten worden beoordeeld. De hoeveelheid zaken neemt daardoor toe. Ook dit aspect is onderkend bij de behandeling van de wet.

De grotere werklast zit anderzijds in de taakverdeling. Vóór de wetwijziging vertegenwoordigde de landsadvocaat de staat in het geval dat er een kort geding werd aangespannen door de krakers. En de landsadvocaat stelde het dossier samen voor dat kort geding. De politie en de officier van justitie leverden daarvoor het materiaal aan. Onder de nieuwe wet is het samenstellen van een dossier voortaan de taak van officier van justitie.

Er kan ook sprake zijn van een grotere werklast bij rechter-commissarissen. Zo moeten zij een afweging maken tussen het eigendomsrecht en het huisrecht van de krakers. Dit is een civielrechtelijke afweging, terwijl de rechter-commissaris binnen het domein van het strafrecht werkt. Het betekent dat de rechter-commissaris zich hierop moet inlezen, hetgeen leidt tot een extra werklast, tenzij de rechter-commissaris eerdere ervaringen heeft met het civielrecht. Daarnaast maakt dat in grote delen van het land kraakzaken slechts sporadisch voorkomen waardoor de rechter-commissaris hier geen routine ontwikkelt; ook dit feit draagt ertoe bij dat deze zaken vaak relatief veel tijd kosten.

Ad 3. Bij de wetsbehandeling ging de discussie over de vraag in hoeverre de nieuwe wet de rechtspositie van de krakers voldoende waarborgt, en ook een eventuele toets bij het Europese Hof zou kunnen doorstaan. Voor zover wij weten, is er toentertijd echter door niemand op gewezen dat de nieuwe wet de positie van krakers zou versterken, hetgeen echter wel het geval lijkt te zijn (zie §7.1.4).

#### **7.1.4 Rechtsbescherming van krakers onder de Wet handhaving kraakverbod**

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt dat de rechtsbescherming van krakers voldoende is gewaarborgd, omdat de rechter-commissaris onafhankelijk is en een proportionaliteitstoets kan uitvoeren voordat een machtiging tot ontruiming wordt verleend aan de officier van justitie. Uit de evaluatie blijkt dat alle betrokken partijen – zover we deze hebben gesproken – dat wil zeggen, officieren van justitie, kraakadvocaten en rechters, van mening zijn dat de rechtspositie van krakers in praktijk niet is uitgehold. De rechter-commissaris weegt uiteindelijk op een vergelijkbare wijze de belangen af zoals ook de voorzieningenrechter dat placht te doen in de situatie van vóór de wetwijziging.

Door de wetwijziging is de rechtspositie van krakers feitelijk sterker geworden. Enerzijds vanwege het feit dat *alle* strafrechtelijke ontruiming nu aan de rechter-commissaris moeten worden voorgelegd. Vóór de wetwijziging kwam de rechter er alleen aan te pas als de krakers een kort geding aanspanden; dit kon alleen als er geen sprake was van bijzondere omstandigheden (nu: dringende noodzaak). Anderzijds door de 'rolomkering' bij de rechtsgang. In de oude situatie waren de krakers de eisende partij waarbij zij de onrechtmatigheid van de aangekondigde ontruiming moesten aantonen, terwijl in de huidige situatie de officier van justitie de eisende partij is die moet aantonen dat de gewenste ontruiming rechtmatig is.

Een punt van kritiek op de nieuwe wet rond dit thema is wel dat er sprake is van een ongelijk speelveld tussen de officier en de advocaat. Dit zou worden veroorzaakt door het verschil in

beschikbare voorbereidingstijd (vgl. artikel 6 EVRM) op de te behandelen zaak tijdens de hoorzitting bij de rechter-commissaris. De officier kan daarvoor in principe elke gewenste tijd nemen, terwijl de advocaat over slechts 72 uur kan beschikken ter voorbereiding op de hoorzitting. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) gaf indertijd in haar advies over het wetsvoorstel aan dat om deze reden een periode van zeven dagen (tussen aankondiging en hoorzitting) meer in overeenstemming zou zijn met het EVRM.

Een aspect van de Wet handhaving kraakverbod dat tot discussie leidt, is de reikwijdte van artikel 551a Sv. En dan meer specifiek met betrekking tot de vraag of een heterdaadontruiming nu ook onder de werking van dit artikel valt. Volgens sommigen is dat niet het geval, omdat er immers nog geen huisrecht is gevestigd. Volgens anderen juist wel, omdat er sprake is van kraken. Daarom zou een heterdaadontruiming moeten worden gezien als 'dringende noodzaak', en in dergelijke gevallen schrijft de wet een machtiging van de rechter-commissaris voor, waarbij voor deze zaken dan een mondelinge gegeven volmacht volstaat.

### 7.1.5 Overkoepelende conclusies over doelmatigheid en doeltreffendheid

In het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel wordt de vraag opgeworpen in hoeverre de beoogde tijdwinst wordt gerealiseerd en in hoeverre de eventuele tijdwinst opweegt tegen het inrichten van een geheel nieuwe procedure. Zoals gezegd laat de evaluatie zien dat er inderdaad sprake is van tijdwinst, maar dat dit slechts betrekking heeft op een beperkt aantal kraakincidenten. Daarnaast leidt de nieuwe procedure weliswaar tot een grotere werklust bij de betrokken partijen, maar ook dit is, gezien het beperkt aantal zaken, te overzien.

Het geheel in ogenschouw nemend, zetten wij vraagtekens bij de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze wet. Het optuigen van de nieuwe procedure voor een beperkt aantal zaken, het voorleggen van een civielrechtelijk vraagstuk aan een rechter-commissaris die zich a priori bezighoudt met het strafrecht, zonder dat er tekenen zijn dat het strafrechtelijk handhaven van het kraakverbod daadwerkelijk is toegenomen door deze wet, brengt ons bij de conclusie dat de wet niet heeft gebracht hetgeen de meerderheid van het parlement eigenlijk wenst, namelijk "de norm te onderstrepen dat kraken te allen tijde onrechtmatig is."<sup>158</sup>

Vanuit het werkveld zijn de meningen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van Wet handhaving kraakverbod uiteenlopend. Sommigen omarmen de doelstelling van de wet om sneller tot strafrechtelijk ontruimen te kunnen komen en vinden dat de nieuwe wet daartoe wel degelijk bijdraagt, terwijl anderen van mening zijn dat het hier uiteindelijk toch vooral om symboolwetgeving gaat. Niet in de laatste plaats, omdat de wet in de praktijk slechts betrekking heeft op een zéér beperkt aantal kraakzaken.

---

<sup>158</sup> Genoemd door de initiatiefnemers van de Wet kraken en leegstand en herhaald in de Memorie van Toelichting van de Wet handhaving kraakverbod (*Kamerstukken II*, 2019–2020, 35 296, nr. 3, p. 3).



## 7.2 Discussie

We hebben in dit onderzoek niet slechts de effecten van de Wet handhaving kraakverbod in kaart gebracht, maar deze wet ook in historisch perspectief geplaatst (in hoofdstuk 2). Daarnaast hebben we de kraakwetgeving gezien in samenhang met woningnood en leegstand (hoofdstuk 1). Het beeld dat op basis hiervan bij ons bovenkomt, is dat door het stapelen van wetgeving het wettelijk bouwwerk (onnodig) ingewikkeld is geworden. Zo lezen we met enige regelmaat in de BVH-dossiers dat politiefunctionarissen van een wijkbureau en (particuliere) eigenaren van een gekraakt pand het vaak lastig vinden om de (weer) nieuwe wetsregels te doorgronden. Illustratief voor de complexiteit zijn alle rechterlijke varianten op basis waarvan een pand kan worden ontruimd. Een en ander leidt dan nogal eens tot valse verwachtingen, bijvoorbeeld bij huiseigenaren die verwachten dat de politie/officier het pand ‘wel even’ ontruimt. Want, er is immers een nieuwe wet die snelheid daarover belooft, maar deze wet geeft tegelijkertijd aan de professionals ook de ruimte om actie achterwege te laten.

Een van de mogelijke redenen voor de complexiteit van het wetgevingsgebouw rond kraken en leegstand, is het feit dat zowel de Wet kraken en leegstand (2010) als de Wet handhaving kraakverbod (2022) initiatiefwetten zijn; wetten tot stand gekomen op initiatief van Kamerleden. Juridische experts die wij hierover hebben gesproken, suggereren dat hierdoor in de regel minder oog is voor de afstemming met bestaande wetgeving in vergelijking met de ministeriële wetsvoorstellen. Zo zien we in de wetshistorie rond kraken dat er Tweede Kamerleden zijn die menen dat kraken moet worden verboden. Met de Wet kraken en leegstand dachten de initiatiefnemers dat dit doel met deze wet eindelijk was verwezenlijkt, maar al snel werd de wetgever teruggefloten door de rechter. Het ontruimen van een kraakpand zonder de mogelijkheid om dit besluit voor te leggen aan een rechter blijkt namelijk in strijd met Europese wetgeving. De daaropvolgende beleidsregels van het Openbaar Ministerie moesten deze weef-fout van de wet repareren.

De initiatiefnemers van de Wet handhaving kraakverbod wilden – zoals de naamgeving van de wet ook suggereert – dat het kraakverbod beter wordt gehandhaafd. Daarbij richten zij hun aandacht op de snelheid van strafrechtelijke ontruiming. Een goede probleemanalyse zou echter hebben laten zien dat daar niet de oorzaak van het vermeende handhavingstekort ligt, maar dat dit tekort meer het gevolg is van enerzijds de bescherming die krakers genieten als gevolg van artikel 8 EVRM en anderzijds het opportuniteitsbeleid van het Openbaar Ministerie. Het gevolg van de Wet handhaving kraakverbod is feitelijk nog meer complexe wetgeving – Immers: niet langer alleen de voorzieningenrechter ziet nu op de rechtmatigheid van een ontruiming, maar ook de rechter-commissaris bij een strafrechtelijke ontruiming – zonder dat er ook maar sprake is van een verbeterde handhaving van het kraakverbod.

Tot slot, het strafbaar stellen van handelingen met wetgeving die vervolgens stelselmatig niet wordt gehandhaafd c.q. waarbij de overtreders van die wet niet worden bestraft, is binnen het juridisch werkveld in Nederland geen ongebruikelijk handelwijze, integendeel. Deze omstandigheid kan bestaan, omdat uitvoerende instanties (lees hier: Nationale Politie en Openbaar Ministerie) de ruimte hebben om een andere koers te varen / andere accenten te leggen dan de initiatiefnemers van de wet voor ogen hebben. Dat het niet per se willen handhaven van wetten verbazing wekt bij degenen die niet behoren tot de juridisch ingewijden is begrijpelijk.

Tegelijkertijd is – vanuit praktische overwegingen – nu eenmaal niet alle wetgeving standaard te handhaven. Het maken van wetten kent uiteindelijk ook een symbolisch, grensstellend doel waarmee een boodschap wordt gegeven: ‘Dit is gedrag dat we als samenleving in principe niet tolereren’. Voor de Wet handhaving kraakverbod lijkt vooralsnog te gelden dat vooral het symbolisch doel van de wet is gerealiseerd.

## Summary

### Final Evaluation of the Act on the Enforcement of the Squatting Ban

On 1 July 2022, the Act on the Enforcement of the Squatting Ban entered into force. The main objective of the new Act is to shorten the processing time for eviction under criminal law of a squatted property. Whereas squatters previously had the possibility to initiate preliminary injunction proceedings before the interim relief judge against the intended eviction, it is now the examining magistrate who decides within three days on the request for eviction. In this way, the legislator seeks to prevent the use of squatting as a "housing model".

The evaluation consists of three sub-studies: the baseline measurement (Kruize & Gruter, 2023), the one-year measurement (Kruize & Gruter, 2024), and this final evaluation. For the final evaluation, data collected for the baseline and one-year measurements were also used. The twofold problem statement for the final evaluation reads as follows:

What are the (intended and unintended) effects of the Act on the Enforcement of the Squatting Ban? And to what extent does the Act contribute to the efficient and effective enforcement of the squatting ban, while maintaining an effective legal remedy for squatters in so far as it concerns the application of the eviction provision in the Act?

To enforce the squatting ban, the Act provides both an offence description with a criminal provision (Article 138a of the Criminal Code) and an eviction provision (Article 551a of the Code of Criminal Procedure). After a report of squatting, the public prosecutor may file a request with the examining magistrate for authorisation to evict since Article 551a CCP. The examining magistrate then decides within 72 hours. During this period, the examining magistrate, if possible, gives the squatters the opportunity to be heard. However, this procedure only applies if the squatters have established residential rights. If this is not yet the case, eviction can take place immediately (*flagrante delicto* eviction). In addition to eviction under criminal law, it is also possible for the owner to initiate preliminary injunction proceedings (the civil route). Eviction may also occur because living at that location violates the zoning plan (the administrative route). A final possibility is that the squatters and the owner reach an agreement without judicial intervention and jointly determine the moment at which the squatters will voluntarily leave.

Four research questions were formulated to address the problem statement. In this summary we discuss the research findings along these four questions, but we first address the research methods.

#### Research methods

For the study, we used a combination of three research methods: (1) desk research, (2) file research, and (3) interviews.

Ad 1) Jurisprudence, relevant studies, and (social) media reports were examined.

Ad 2) Using search terms, BVH, the police administration system, was searched for possible squatting incidents. In the baseline measurement (the situation prior to the legislative amendment), files from 2021 were examined (n=128). In the one-year measurement

(2023, n=108) and the final measurement (2024, n=120), the situation after entry into force of the Act on the Enforcement of the Squatting Ban was examined. In cases in which one or more suspects were arrested for squatting (Articles 138, 138a, or 139 CC), the police case-tracking system (BOSZ) was used to map the disposition by the public prosecutor.

Ad 3) Interviews were conducted during all three sub-studies. In total, interviews were held with representatives of police units (5), judicial districts (7), the Public Prosecutor's Office (1), lawyers assisting squatters (2), property owners (3), and legal experts (2). Some respondents were interviewed during multiple measurement rounds. In addition, informal conversations were held with squatters.

### **Nature, extent, and enforcement of squatting**

There are no indications that the introduction of the Act on the Enforcement of the Squatting Ban has influenced the nature or extent of squatting incidents. None of the parties involved mentioned such an effect, and the collected numerical data also show a more or less comparable picture both before and after the introduction of the new Act with regard to the number of squatting cases, the type of object squatted, and the type of owner of squatted properties.

We do observe that, after the introduction of the Act, property owners report squatting more frequently. Owners may be filing reports more often in the expectation that—under the new Act—the property will be quickly evicted on order of the public prosecutor. At least some of the reports do (in)directly indicate that the owner is steering toward such an outcome.

### **Eviction under criminal law**

It is not possible to precisely determine the proportion of eviction under criminal laws. This is partly because some squatted properties had not yet been evicted at the time we examined the documents. It is also often unclear in the police administration how a squatting incident ended if the eviction occurred outside the view of the police/prosecution service. Based on the cases we were able to trace, eviction under criminal law accounted for 47 percent (2021), 50 percent (2023), and 44 percent (2024) of cases. If we assume that the unknown cases are (or will be) resolved by means other than the criminal route—and there is reason to make that assumption—then the percentages are as follows: 36 percent (2021), 30 percent (2023), and 22 percent (2024).

In an eviction under criminal law, there may be an eviction for being caught in the act (in situations in which residential rights have not yet been established), an eviction where residential rights have been established (hearing before the examining magistrate required), and eviction due to urgent necessity (only oral authorisation of the examining magistrate required). The latter category, evictions based on urgent necessity (previously termed "special circumstances"), concerns almost exclusively cases of trespassing. That is, the property was still in actual use by the owner.

The decline in the number of evictions for being caught in the act in 2023 and 2024 may be attributable to the legislative amendment. It is possible that the rationale is that the route via the examining magistrate can be taken quickly, but we tend instead to the explanation that the

police and public prosecutor have become more aware that, in cases of doubt, a judge must be involved. Considering only eviction under criminal laws after residential rights have been established, these evictions account for 20 percent (2021), 23 percent (2023), and 18 percent (2024) of the total number of squatting cases in the respective year.

### **Authorisation by the examining magistrate**

In most cases, the public prosecutor receives the requested authorisation from the examining magistrate to evict the squatted property, but the prosecutor's request has also been rejected several times. In our research material, the prosecutor's request was rejected three times both in 2023 and in 2024. In two of these cases, the authorisation was granted on appeal. The reason for rejection was always the absence of a concrete plan by the owner for the squatted property that could be realised within a foreseeable timeframe, or a plan that would ensure that the property would not remain vacant for an extended period. It is notable that the rejections by the examining magistrate originate from only three judicial districts—East Netherlands, Rotterdam, and East Brabant (each with two rejections). In the Amsterdam district, where most squatting cases occur, not a single request by the public prosecutor was rejected.

### **Arrests**

Before the legislative amendment, police made arrests in 20 of the 128 squatting cases (16 percent). In total, 45 squatters were considered suspects. After the legislative amendment, police made arrests in 25 of the 228 squatting cases (11 percent), involving 53 suspected squatters in total. Both before and after the legislative amendment, most cases in which squatters were considered suspects can be characterised as being caught in the act or trespassing cases. The higher percentage of arrests in 2021 compared to 2023/2024 can be explained by the fact that, before the amendment, there were relatively more arrests being caught in the act than after entry into force of the new Act.

## **Objectives of the Act on the Enforcement of the Squatting Ban**

### **Main objective**

The main objective of the Act is rapid and effective enforcement of the squatting ban. As a result, squatting as an illegal "housing model" is discouraged, property owners' rights are more effectively protected, and there is less property damage due to faster eviction.

The main objective contains two elements: rapid and effective. The first element refers to the time between the eviction and the announcement or request for eviction in cases where residential rights have been established (excluding evictions due to urgent necessity). The evaluation shows that this period was five to six weeks in the period we examined before the amendment and three days after the amendment. This objective of the Act has therefore been achieved.

However, during the bill's debate, it was pointed out that the preliminary phase—the period prior to the prosecutor's decision to request authorisation from the examining magistrate—would take longer, because a file must be compiled. This objection proved correct. Ultimately, there is still a time saving after the amendment when measuring the entire period, from the moment of squatting to the moment of eviction. The median time period was nearly halved due to the amendment: from 79 days before the amendment to 37 days after entry into force.

The second element of the main objective—effective enforcement—refers to the desire for more frequent criminal enforcement. The evaluation shows that this objective has not been achieved. On the contrary, the share of eviction under criminal laws has decreased rather than increased.

### **Derived objectives**

The first derived objective concerns squatting as an illegal “housing model”. The idea is that before the amendment, organised groups of squatters misused the suspensive effect of preliminary injunction proceedings to systematically and deliberately violate the law. The evaluation shows that, although there is a kernel of truth in this claim, it is also an extremely marginal phenomenon. With the entry into force of the new Act, there is no longer a suspensive effect when appealing the examining magistrate’s decision.

The wish to “protect the property rights” of property owners more effectively is reflected in the title—“Enforcement of the Squatting Ban”—attached to the Act. This links the legislation to criminal law. As also discussed under the main objective, the public prosecutor may request authorisation for eviction, but this is not necessarily the outcome of the prosecutor’s weighing of interests. The evaluation shows that this instrument is not being used more frequently. This means the goal of “more effectively protecting property rights” does not appear to be achieved.

The aim of reducing damage inside and to the squatted property by evicting more quickly is likely also not, or only partially, achieved. Although eviction takes place somewhat more quickly as a result of the new Act, this concerns only a small number of cases. Moreover, it is questionable whether any such damage is actually related to the speed of eviction. We found no indications of this—neither in the files nor in the interviews.

### **Side effects of the Act on the Enforcement of the Squatting Ban**

We distinguish three side effects of the Act; these were (partly) raised in advance during the parliamentary debate. They concern the following:

1. Loss of time due to compiling a file
2. Increased workload for involved parties
3. Strengthening of squatters’ legal position

Ad 1. This point was already discussed under the main objective. Although there is considerable time saving due to the three-day period between the prosecutor’s request and the examining magistrate’s decision, this is partly offset by the time the prosecutor needs to compile the file. The suggestion by the bill’s initiators that compiling a file “is not a major task” has proved incorrect. The examining magistrate expects a well-substantiated case. Moreover, the Public Prosecutor’s Office explicitly communicated this during the bill’s debate.

Ad 2. The increased workload for involved parties—public prosecutors, squatting lawyers, and judges—results partly from the fact that under the new Act, all planned eviction under criminal laws must be assessed by the examining magistrate. This increases the number of cases. This was also acknowledged during the bill’s debate.

The increased workload also concerns the distribution of tasks. Before the amendment, the state advocate represented the state in preliminary injunction proceedings initiated by squatters. The state advocate compiled the file for the proceedings, with police and the public prosecutor providing material. Under the new Act, compiling the file is the responsibility of the public prosecutor.

There may also be increased workload for examining magistrates. They must balance the property rights of the owner against the residential rights of the squatters. This is a civil-law balancing act, whereas the examining magistrate operates within the criminal-law domain. This means the examining magistrate must study the relevant civil-law framework, and depending on prior experience with civil law, this leads to additional workload. Furthermore, the incidental nature of squatting cases prevents examiners from developing routine, which also makes the cases relatively time-consuming.

Ad 3. During the bill's debate, the discussion centered on whether the new Act sufficiently safeguards squatters' legal position and would withstand review by the European Court of Human Rights. As far as we know, no one pointed out that the new Act might strengthen squatters' position. Yet this appears to be the case (see below).

### **Legal protection of squatters under the Act**

The evaluation shows that all involved parties we interviewed—public prosecutors, squatting lawyers, and judges—are of the opinion that squatters' legal position is not undermined in practice. The examining magistrate weighs the interests in a manner comparable to the interim relief judge before the amendment.

Due to the legislative amendment, the legal position of squatters has in fact become stronger. On the one hand, this is because all criminal-law evictions must now be submitted to the investigating judge. Before the legislative amendment, the court became involved only if the squatters initiated summary proceedings; this was possible only if there were no special circumstances (now: urgent necessity). On the other hand, this is due to the "role reversal" in the legal proceedings. In the old situation, the squatters were the claimant party and had to demonstrate the unlawfulness of the announced eviction, whereas in the current situation the public prosecutor is the claimant party who must demonstrate that the desired eviction is lawful.

A point of criticism regarding the new Act in this context concerns a possible imbalance between the prosecutor and the lawyer in terms of preparation time (cf. Article 6 ECHR). The prosecutor can take as much time as needed, while the lawyer, in principle, has only three days to prepare for the hearing. The Dutch Association for the Judiciary (NVvR) indicated in its advice on the bill that a period of seven days (between announcement and hearing) would align more closely with the ECHR.

### **Scope of Article 551a CCP**

One aspect of the Act that gives rise to debate is the scope of Article 551a CCP, specifically the question of whether an eviction for being caught in the act also falls within the scope of this Article. According to some, it does not, because residential rights have not yet been

established. According to others, it does, because squatting has occurred and therefore an eviction for being caught in the act should be seen as “urgent necessity”, and in such cases the Act requires oral authorisation by the examining magistrate.

### **Overall conclusions on efficiency and effectiveness**

The evaluation shows that there is time saving, but that this concerns only a small number of squatting incidents. The new procedure does indeed create a greater workload for the parties involved, but given the limited number of cases, this is manageable.

Overall, we also question the efficiency and effectiveness of this Act. Establishing this new procedure for a limited number of cases, submitting a civil-law issue to an examining magistrate who is primarily concerned with criminal law, and the absence of evidence that criminal enforcement of the squatting ban has actually increased as a result of the Act, brings us to the conclusion that the Act has not achieved what the parliamentary majority intended: “to underline the norm that squatting is unlawful at all times.”

Opinions in the field on the Act’s efficiency and effectiveness vary. Some embrace the Act’s objective of enabling faster eviction under criminal law and believe the Act contributes to this; others consider it primarily symbolic legislation.



# Geraadpleegde bronnen

## Literatuur

- Duivenvoorden, E. (2000). *Een voet tussen de deur: Geschiedenis van de kraakbeweging 1964-1999*, Amsterdam: De Arbeiderspers.
- Gemert, F. H. M. van, Dadusc, D., & Visser, R. (2012). Kerend tij: Criminalisering van de kraakbeweging. *Tijdschrift voor Criminologie*, 54(3), 195-210.
- Kruize, P. & P. Gruter (2023). *Evaluatie Wet handhaving kraakverbod – Fase 1: nulmeting*. Amsterdam: Ateno.
- Kruize, P. & P. Gruter (2024). *Evaluatie Wet handhaving kraakverbod – Fase 2: één-meting*. Amsterdam: Ateno.
- Milo, J.M. (2020). Over eigendom, personen en zaken Een historisch vergelijkende beschouwing over de inhoud van eigendom. *Maandblad voor Vermogensrecht*, 2020, nummer 7/8, p. 253-260.
- Opsteen, L. (2017). Pandeigenaren trekken bij kraak niet langer aan het kortste eind. *Nederlands Juristenblad*, 92(9), 601–603.
- Poulus, C. & B. Blijie (2015). *Passend wonen*. Delft: ABF Research.
- Pruijt, H. (2013). *Culture Wars, Revanchism, Moral Panics and the Creative City. A Reconstruction of a Decline of Tolerant Public Policy: The Case of Dutch Anti-squatting Legislation*. *Urban Studies*, 50(6), 1114-1129.
- RIGO (2024). *Evaluatie van de Leegstandwet (2024)*. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.
- Schaik, S. J. L. M. van (1899). *De huisvredebreuk in wet en praktijk* [Proefschrift, Universiteit van Amsterdam]. Amsterdam: J. Portielje.
- Teeuw, F.C.P. (2012). *Huurgeschillen ontleed*, Delft: Eburon.
- Zeelenberg, S., E. van Kessel, I. Giesbers en Y. Grooten (2015). *Van ontruimen naar inruimen: Evaluatie van de Wet kraken en leegstand*. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.

## Weblinks

### Woningnood

- [https://canonsociaalwerk.eu/nl\\_vhv/detail/265](https://canonsociaalwerk.eu/nl_vhv/detail/265)
- <https://isgeschiedenis.nl/nieuws/woningnood-al-een-eeuw-een-probleem>
- <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2022/achtergrond-bij-de-huizenprijsstijgingen-vanaf-2013/3-demografische-ontwikkelingen-en-de-woning-voorraad>
- [https://nl.wikipedia.org/wiki/Repatriëring\\_van\\_Indische\\_Nederlanders](https://nl.wikipedia.org/wiki/Repatriëring_van_Indische_Nederlanders)
- <https://hetoversticht.nl/actueel/nieuws/294/de-impact-van-de-wederopbouw>
- <https://www.wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl/tijdschrift/winter-2018/een-duurzaam-thuis>
- <https://www.vastgoedmarkt.nl/187956/1980-wooncrisis-hypotheekrente-stijgt-naar-134-procent>
- <https://www.nporadio1.nl/nieuws/economie/b8955a08-e496-4dcd-a4a0-883de67e0f6f/woningtekort-ontstond-al-in-de-jaren-90>
- <https://nos.nl/artikel/2574412-woningtekort-redelijk-stabiel-gebleven-tekort-van-een-kleine-400-000-woningen>

### Kraakbeweging

- <https://anderetijden.nl/aflevering/204/Woningnood>
- [https://nl.wikipedia.org/wiki/Kraken\\_in\\_Nederland](https://nl.wikipedia.org/wiki/Kraken_in_Nederland)
- <https://overamsterdam.nl/2020/12/01/de-slag-om-de-nieuwmarktbuurt>
- <https://hart.amsterdam/nl/page/118290/tanks-door-de-vondelstraat>
- <https://nl.wikipedia.org/wiki/Kroningsoproer>
- <https://nl.wikipedia.org/wiki/Piersonrellen>
- [https://en.wikipedia.org/wiki/Wyers\\_%28squat%29](https://en.wikipedia.org/wiki/Wyers_%28squat%29)
- [https://en.wikipedia.org/wiki/We\\_Are\\_Here\\_%28collective%29](https://en.wikipedia.org/wiki/We_Are_Here_%28collective%29)
- <https://www.parool.nl/nieuws/ontruiming-van-gekraakt-pand-de-valreep-is-zo-goed-als-afgerond~b92b1852/>
- <https://en.wikipedia.org/wiki/Valreep>

### Leegstand

- [https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/maatwerk-microdatabestanden/maatwerk-microdatabestanden/overig/leegstandsmonitor\\_2015-2024](https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/maatwerk-microdatabestanden/maatwerk-microdatabestanden/overig/leegstandsmonitor_2015-2024)
- <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/48/landelijke-monitor-leegstand-2024>
- <https://keurmerkleegstandbeheer.nl/gecertificeerden/>
- <https://keurmerkleegstandbeheer.nl/normen-procedures-gedragscode/>
- <https://www.rtl.nl/nieuws/artikel/5416023/antikraak-wonen-populairder-dan-oit-soms-wel-super-stressvol>
- <https://open.overheid.nl/documenten/663420e2-dbfa-4063-8649-fa76b762aaa5/file>
- <https://internetconsultatie.nl/leegstandwet/b1>

### Kraakwetgeving

- <https://historiek.net/de-anti-kraakwetten/>
- <https://www.nul20.nl/vvd-pak-krakers-veel-harder-aan>
- [https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6311902/1/311\\_18\\_Motie%20J](https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6311902/1/311_18_Motie%20J)

### Kraakincidenten

- <https://www.at5.nl/nieuws/226746/zeven-woningen-gekraakt-in-flat-klokkenhof-aan-surinameplein>
- <https://www.at5.nl/nieuws/234759/me-aangekomen-voor-ontruiming-kraakflat-in-amsterdam>
- <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/81955NED/table>
- <https://www.parool.nl/amsterdam/krakers-doen-aangifte-tegen-politie-en-officier-van-justitie-om-ontruiming-russisch-handelskantoor~b0f77dc4e/>
- <https://boutadvocaten.nl/actueel/strafrechtelijk-ingrijpen-bij-kraak-een-tandloze-tijger/>
- <https://www.indymedia.nl/node/50957>
- <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4844613/krakers-bezetten-dure-grond-in-chique-villawijk-scheef-dat-er-zoveel-leegstand-is>

### **Wetten**

- Wetboek van Strafrecht 1886. (*Stb. 1881, 124; in werking getreden 1 september 1886*).

- Wetboek van Strafrecht, art. 429sexies Sr (in werking 1 juli 1981; vervallen per 1 oktober 2010).
- Wet van 19 juni 1981 tot invoering van de Leegstandwet, *Staatsblad 1981, 379*.
- Wet van 31 mei 1993, houdende regels omtrent de verdeling van woonruimte en samenstelling van de woningvoorraad (Huisvestingswet), *Staatsblad 1993, 276*.
- Wet van 24 juli 2010 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Leegstandwet, en enige andere wetten in verband met het verder terugdringen van kraken en leegstand (Wet kraken en leegstand), *Staatsblad 2010, 320*.
- Wet van 19 mei 2021 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), *Staatsblad 2021, 285*.

## Kamerstukken

### Wet kraken en leegstand

- *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 XI, nr. 46
- *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 XI, nr. 126
- *Kamerstukken II* 2007/08, 31 560 nr. 3
- *Kamerstukken II* 2008/09, 31 550 nr. 9

### Wet handhaving kraakverbod

- *Kamerstukken II* 2017/18, 31 560, nr. 40
- *Kamerstukken II* 2017/18, 31 560, nr. 48
- *Kamerstukken II* 2017/18, 31 560, nr. 50
- *Handelingen II* 2017/18, nr. 82, item 11
- *Kamerstukken II* 2018/19, 31 560, nr. 51
- *Kamerstukken II* 2019/20, 35 296, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2019/20, 35 296, nr. 10, bijlage 954450
- *Kamerstukken II* 2020/21, 35 296, nr. 10, bijlage 954451
- *Kamerstukken II* 2020/21, 35 296, nr. 10, bijlage 954452
- *Kamerstukken II* 2020/21, 35 296, nr. 11
- Standpunt VNG over initiatief handhaving kraakverbod, d.d. 27 oktober 2020, bij Kamerstuk 35296
- *Kamerstukken I* 2020/21, 35 296, B
- *Kamerstukken I* 2020/21, 35 296, nr. 31, item 16

## Gerechtelijke uitspraken

### Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)

- EHRM 24 november 1986, nr. 9063/80, ECLI:CE:ECHR:1986:1124JUD000906380 (Gillow t. Verenigd Koninkrijk).
- EHRM 13 mei 2008, nr. 19009/04. ECLI:CE:ECHR:2008:0513JUD001900904 (McCann t. Verenigd Koninkrijk).

#### Hoge Raad (HR)

- HR 14 december 1914, *NJ 1915, p. 368*.
- HR 2 februari 1971, *NJ 1971, 385*.
- HR 16 december 1977, *ECLI:NL:HR:1977:AC6138*.
- HR 12 maart 2004, *ECLI:NL:HR:2004:AO0967*.
- HR 4 september 2007, *ECLI:NL:HR:2007:BA4943*.
- HR 28 oktober 2011, *ECLI:NL:HR:2011:BQ9880*.
- HR 28 mei 2013, *ECLI:NL:HR:2013:CA0793*.
- HR 27 maart 2018, *ECLI:NL:HR:2018:444*.
- HR 27 maart 2018, *ECLI:NL:HR:2018:445*.

#### Parket bij de Hoge Raad (PHR)

- PHR (2024, 11 juni). *ECLI:NL:PHR:2024:615*

#### Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS)

- ABRvS 30 juni 2004, *ECLI:NL:RVS:2004:AP4683*
- ABRvS 25 juli 2018, *ECLI:NL:RVS:2018:2525*

#### Rechtbank (RB)

- RB Noord-Holland 11 december 2014, *ECLI:NL:RBNHO:2014:12135*
- RB Amsterdam 30 juni 2023, *ECLI:NL:RBAMS:2023:4794*

## Bijlage 1 Begeleidingscommissie

### **Voorzitter**

Prof. Dr. M.J. (Marijke) ter Voert

Radboud Universiteit Nijmegen

### **Leden**

Mr. Dr. C.L.G.F.H. (Karianne) Albers

Open Universiteit

Mr. A.J. (Adriaan) Wierenga

Rijksuniversiteit Groningen  
Universiteit Leiden

Drs. J.L. (Jean Luc) Luijs

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Dr. L.M. (Leontien) van der Knaap

WODC

## Bijlage 2 Interviewrespondenten

|                                     | Nulmeting | Eénmeting | Eindmeting |
|-------------------------------------|-----------|-----------|------------|
| <b>Politie</b>                      |           |           |            |
| Eenheid Noord-Nederland             | X         | X         |            |
| Eenheid Amsterdam                   | X         | X         |            |
| Eenheid Midden-Nederland            | X         | X         |            |
| Eenheid Den Haag                    | X         |           |            |
| Eenheid Rotterdam                   | X         |           |            |
|                                     |           |           |            |
| <b>Openbaar-Ministerie</b>          |           |           |            |
| Arrondissement Amsterdam            | X         | X         | X          |
| Arrondissement Den Haag             | X         | X         |            |
| Arrondissement Rotterdam            | X         | X         | X          |
| Arrondissement Midden-Nederland     | X         | X         |            |
| Arrondissement Oost-Nederland       | X         | X         | X          |
| Arrondissement Noord-Holland        | X         |           |            |
| Arrondissement Oost-Brabant         |           |           | X          |
| Parket-Generaal                     |           |           | X          |
|                                     |           |           |            |
| <b>Rechtbanken</b>                  |           |           |            |
| Amsterdam                           | X         | X         |            |
| Overijssel                          |           | X         |            |
| Rotterdam                           |           | X         |            |
| Zeeland-West Brabant                | X         |           |            |
| Noord-Nederland                     |           |           | X          |
| Midden-Nederland                    |           |           | X          |
| Oost-Brabant                        |           |           | X          |
| Gelderland                          |           |           | X          |
| Noord-Holland                       |           |           | X          |
|                                     |           |           |            |
| <b>Advocatuur</b>                   |           |           |            |
| Advocaat van krakers (Utrecht)      | X         | X         |            |
| Advocaat van krakers (Den Haag)     | X         | X         |            |
|                                     |           |           |            |
| <b>Juridische experts</b>           |           |           |            |
| Wetgevingsjurist ministerie van J&V |           |           | X          |
| Hoogleraar RUG                      |           |           | X          |
|                                     |           |           |            |
| <b>Vastgoedeigenaren</b>            |           |           |            |
| Woningcorporatie                    |           |           | X          |
| Vastgoedinvesteerder en -beheerder  |           |           | X          |
| Branchevereniging IVBN              |           |           | X          |
|                                     |           |           |            |
| <b>Krakers (Amsterdam)</b>          |           |           | X          |