



SAMENVATTING

Evaluatie

Wet handhaving kraakverbod

Fase 2: één-meting

**In opdracht van**

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

Omslag

Beeld en ontwerp: Paul Gruter.

Foto: Amsterdam, Nieuwezijds Voorburgwal, 30 oktober 2022

ISBN/NUR

978-94-91534-23-2/821

Titel

Evaluatie Wet handhaving kraakverbod

Ondertitel

Fase 2: één-meting

Auteurs

Peter Kruize en Paul Gruter

© 2024 Bureau Ateno. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs,- kopieën, of op welke andere manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbers.

SAMENVATTING

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 binnen drie dagen beslist over de vordering tot ontruiming. Op deze wijze wil de wetgever het ‘woonmodel’-gedrag bij het kraken voorkomen.¹

Bij de parlementaire behandeling van de initiatiefwet is er veel aandacht uitgegaan naar de kritiek van de ketenpartners en de andere betrokken partijen op de procedure zoals die voortvloeit uit de nieuwe wet. Zowel het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, als ook de Raad voor de rechtspraak adviseren (negatief) kritisch bij de consultatieronde over het wetsvoorstel. Daarom heeft de minister van Justitie en Veiligheid toegezegd de effecten van de nieuwe wet binnen twee jaar te evalueren.

De evaluatie bestaat uit drie deelonderzoeken: de nul-meting, de één-meting en de eindevaluatie. Het hier voorliggende onderzoeksverslag beschrijft de uitkomsten van de één-meting waarmee de situatie anno 2023 – dus na het inwerkingtreden van de nieuwe wet – in kaart is gebracht. De tweeledige probleemstelling voor de één-meting luidt als volgt:

- I. Wat is de situatie met betrekking tot de aard en omvang van kraken alsmede de handhaving van het kraakverbod in het eerste jaar na de inwerkingtreding van de wet? En welke veranderingen zijn er opgetreden ten opzichte van de uitgangssituatie in het jaar voorafgaand aan de wetswijziging?
- II. Wat zijn de eerste gevolgen van de nieuwe wet voor enerzijds (de werkprocessen van en administratieve last voor) politie, OM en rechterlijke macht en anderzijds de rechtsbescherming van krakers, met name rond de toepassing van de ontruimingsmogelijkheid uit de wet?

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

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

geding aanspant (de civielrechtelijke route). Ook kan er worden ontruimd, omdat het wonen op die plek in strijd is met het bestemmingsplan² (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 dertien onderzoeksvragen geformuleerd om de probleemstelling te beantwoorden. We bespreken in deze samenvatting de onderzoeksresultaten aan de hand van deze dertien vragen. In de onderzoeksvragen wordt gesproken over kraakincidenten in 2023. Dit gegeven hebben we ruim opgevat, dat wil zeggen dat er sprake is van een kraakincident als de kraak en/of de (aanzet tot) de ontruiming in 2023 heeft plaatsgevonden.

Onderzoeksmethoden c.q. methoden van dataverzameling

Voor het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van een combinatie van vier onderzoeksmethoden c.q. methoden van dataverzameling, te weten:

- 1) Deskresearch. Hierbij zijn jurisprudentie, relevante studies en (sociale) mediaberichten bestudeerd.
- 2) Dossieronderzoek bij de politie. Aan de hand van zoektermen is BVH het administratiesysteem van de politie doorzocht op mogelijke kraakincidenten in 2023. Dit heeft een bestand opgeleverd van 108 kraakincidenten.
- 3) Onderzoek afdoening door de officier van justitie. In zaken waarbij een of meerdere verdachten zijn aangehouden voor kraken (artikel 138, 138a of 139 Sr) is bij het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie en aan de hand van het zicht-op-zakensysteem van de politie (BOSZ) de afdoening door de officier van justitie in kaart gebracht en – daar waar relevant – het oordeel van de rechter.
- 4) Interviewronde. Bij deze gespreksronde zijn zestien vertegenwoordigers van politie-eenheden, arrondissementsparketten, arrondissementrechtbanken en advocaatkantoren aan het woord geweest.

Aard en omvang van kraakincidenten

Er zijn vooralsnog weinig aanwijzingen dat de invoering van de Wet handhaving kraakverbod invloed heeft op de aard of omvang van kraakincidenten. Voor het jaar 2023 (één-meting) hebben we in BVH 108 kraakincidenten gevonden. In 2021 (nul-meting) ligt dit aantal op 128. Er zijn echter geen redenen om aan te nemen dat dit verschil toe te schrijven is aan de invoering van de nieuwe wet.

Mogelijk is het effect van de nieuwe wet dat huiseigenaren vaker aangifte doen, omdat ze verwachten dat er langs de nieuwe strafrechtelijke route snel(ler) zal worden ontruimd.

² Per 1 januari 2024: omgevingsplan.

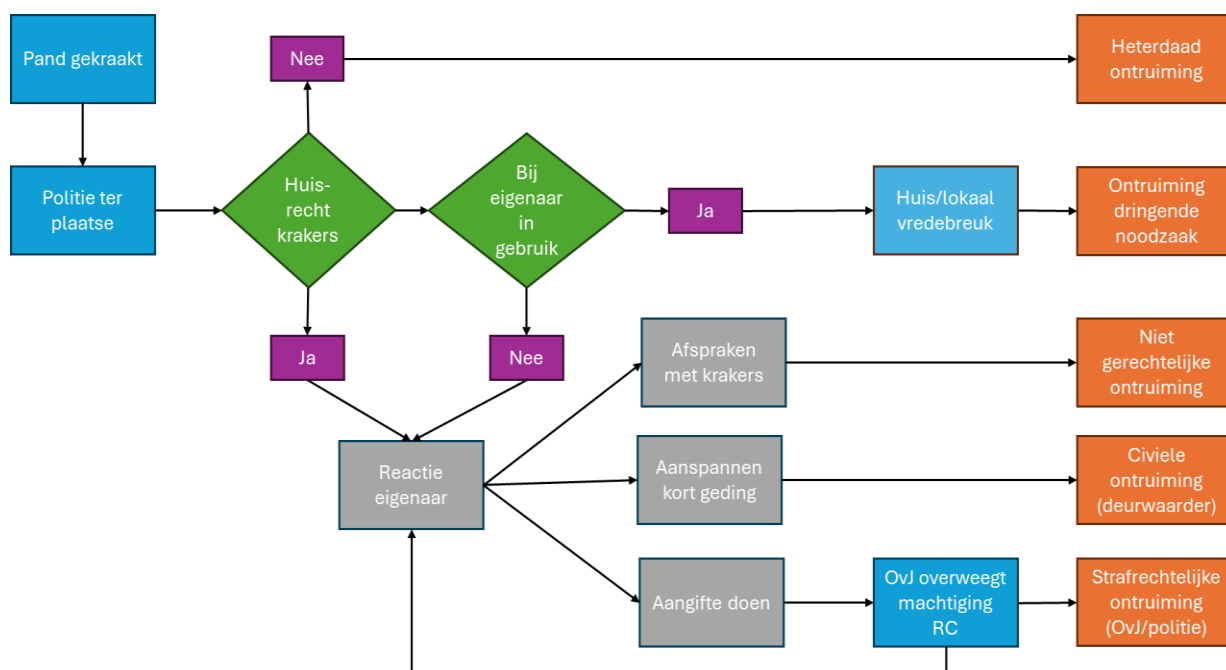
Tabel S.1 Aard en omvang van registreerde kraakincidenten in 2021 en 2023

	Eén-meting (2023)	Nul-meting (2021)
Aantal geregistreerde kraakincidenten	108	128
Percentage aangiften	87%	73%
Type object		
- Woning	58%	60%
- Niet-woning	40%	38%
- Terrein	2%	2%
Type eigenaar		
- Bedrijf	41%	34%
- Particulier	19%	23%
- Stichting/corporatie	14%	31%
- Overheid	21%	9%
- Onbekend	6%	2%

Ontruimingen van kraakpanden

Er zijn verschillende procedures waarlangs een kraakpand kan worden ontruimd. Hieronder zijn de meest gebruikte vormen schematisch weergegeven.

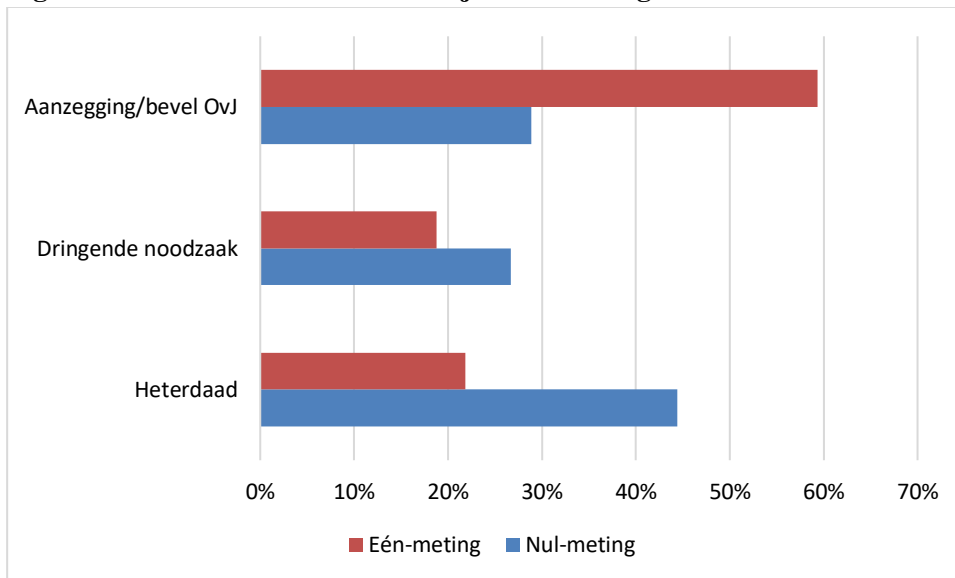
Figuur S1: Meest voorkomende ontruimingsprocedures onder de nieuwe wet



Door de inwerkingtreding van de Wet handhaving kraakverbod is de ontruimingsprocedure veranderd in het geval er sprake is van een strafrechtelijke ontruiming. Zowel bij de nul-meting als bij de één-meting wordt ongeveer een op de drie kraakpanden ontruimd met behulp van het strafrecht.

Binnen de strafrechtelijke ontruiming is er in vergelijking met de nul-meting wel sprake van een andere verdeling dan bij de één-meting. Zo staat bij de nul-meting een heterdaadsituatie (geen huisrecht gevestigd) voor 44 procent van de strafrechtelijke ontruiming; bij de één-meting noteren we 22 procent. Dit verschil kan op toeval berusten, maar er kunnen ook inhoudelijke verklaringen voor zijn.

Figuur S.2 Vormen van strafrechtelijke ontruiming in 2021 en 2023



Bij ontruiming aangezegd door de officier van justitie en eventueel gevolgd door een kort geding aangespannen door de krakers (nul-meting) dan wel door een bevel van de officier na machtiging daartoe door de rechter-commissaris (één-meting), zijn de doorlooptijd en de werklast van belang. De nieuwe wet heeft als doelstelling om de doorlooptijd te verkorten zonder dat dit leidt tot een forse toename van de werklast.

Werkprocessen

De Wet handhaving kraakverbod heeft een aantal veranderingen met zich meegebracht in het werkproces van sommige van de betrokken partijen. Het is in dit verband overigens wel van belang (nogmaals) te benadrukken dat de wet slechts betrekking heeft op *de ontruiming die verlopen via het strafrecht*; slechts deze ontruiming kennen nu een andere procedure dan voorheen. Zoals eerder aangegeven geldt deze ontruimingsroute in 2023 voor ongeveer een derde van de geregistreerde kraakincidenten.

Het werkproces van de politie rond kraakincidenten is niet wezenlijk veranderd door de komst van de nieuwe wet. Wel zijn er afspraken gemaakt rond eventuele heterdaadontruiming (het moment waarop nog geen huisrecht is gevestigd door de krakers): de politie beslist daarover niet zelfstandig, maar altijd in overleg met een (kraak)officier van justitie. Tevens dient de politie ervoor te zorgen dat de aangifte van de rechthebbende (eigenaar) direct wordt doorgezet naar de (kraak)officier. Dit laatste lijkt in de praktijk echter niet altijd te gebeuren. Hierdoor gaat er soms

onnodig tijd verloren voordat de aangifte daadwerkelijk op het bureau van de officier van justitie belandt.

In de oude situatie reikte de politie in eerste aanleg de aanzegging tot ontruimen uit namens de officier van justitie. In de nieuwe situatie is het de oproeping (uitnodiging) van de rechter-commissaris voor de hoorzitting die de politie uitreikt aan de krakers.

De inhoudelijke afweging die de officier van justitie maakt rond het ontruimen van het kraakpand is met de komst van de nieuwe wet niet veranderd; de route waarlangs dat gebeurt is echter wel anders. Indien in de oude situatie tot ontruiming werd besloten, konden de krakers daar middels een kort geding tegen ageren. In de nieuwe situatie heeft de officier van justitie vooraf een machtiging van de rechter-commissaris nodig. Dit geldt ook in zaken waarin sprake is van dringende noodzaak. Vóór de wetswijziging kon de officier direct tot ontruiming overgaan als er sprake was van bijzondere omstandigheden. De ‘bijzondere omstandigheden’ van vóór 1 juli 2022 zijn overigens gelijk aan wat onder de nieuwe wet ‘dringende noodzaak’ pleegt te heten.

Een essentieel verschil voor de officier van justitie is het feit dat in de oude situatie de Staat bij een kort geding werd vertegenwoordigd door de landsadvocaat. In de nieuwe situatie licht de officier van justitie zelf de eis tot ontruiming toe bij de rechter-commissaris. Dit betekent tevens dat de officier van justitie in de nieuwe situatie de eindsamensteller is van het dossier. En, in het verlengde hiervan is de officier de ‘eisende partij’. Voorheen lag het initiatief bij de krakers (kort geding). Deze ‘omkering’ van de bewijslast impliceert volgens sommigen dat officieren van justitie feitelijk nog beter beslagen ten ijs moeten komen dan voorheen de landsadvocaat.

De grootste verandering ten aanzien van werkprocessen vinden we echter bij het werkproces van de rechtelijke macht. In de oude situatie was het de voorzieningenrechter die het belang van de Staat afwoog tegen dat van de krakers, maar na de inwerkingtreding van de Wet handhaving kraakverbod is het de rechter-commissaris die deze afweging maakt. Door de in de wet genoemde termijn van 3x24 uur waarbinnen de rechter-commissaris tot een oordeel moet komen, is er stevige tijdsdruk ontstaan. Om een en ander in de praktijk zo goed mogelijk te regisseren, wordt het Kabinet RC ingeseind zodra de officier het voornemen heeft om een machtiging tot ontruimen aan te vragen. Het Kabinet RC kan dan op zoek gaan naar ruimte in de agenda van de rechter-commissaris voor de hoorzitting met de officier, krakers en hun advocaat.

Tot slot de advocatuur: voor deze beroepsgroep zijn er inhoudelijk geen veranderingen geweest met de komst van de nieuwe wet. Wel geldt ook voor hen dat er sprake is van meer tijdsdruk. Er moet ruimte in de agenda worden gevonden om op korte termijn bij de hoorzitting van de rechter-commissaris aanwezig te zijn. Daarnaast is er relatief weinig tijd om de verdediging voor te bereiden.

Vervolg van krakers

Kraken is strafbaar gesteld in artikel 138a Sr, maar krakers kunnen ook worden vervolgd voor artikel 138 Sr (huisvredebreuk), 139 Sr (lokaalvredebreuk) of artikel 350 Sr (vernieling). Zowel

voor als na de invoering van de Wet handhaving kraakverbod worden krakers in beginsel niet aangehouden en vervolgd. De belangrijkste uitzondering is als de krakers zich tegen een – door de rechter gemachtigde – ontruiming verzetten. Daarnaast kan ook ‘stelselmatig kraken’ een reden zijn voor aanhouding en vervolging.

Bij de nul-meting zijn er 45 personen als verdachte aangemerkt, waarbij voor 21 van hen de zaak is geseponneerd (47 procent). Bij de één-meting hebben we 36 personen gevonden die als verdachte zijn aangemerkt; voor 22 van hen is de zaak met een sepot afgedaan (61 procent). In hoeverre dit verschil in sepotpercentage een relatie heeft met de invoering van de Wet handhaving kraakverbod hebben we niet kunnen vaststellen.

Rechtsbescherming van krakers

De geïnterviewde vertegenwoordigers van de staande en zittende magistratuur zijn van mening dat de Wet handhaving kraakverbod de rechtspositie van krakers op generlei wijze ondergraaft. Vanuit de advocatuur wordt daar op één specifiek punt anders naar gekeken. De nieuwe wet zou namelijk op gespannen voet staan met artikel 6 EVRM (aspect van ‘equality of arms’, of wel dat van het beginsel van wapengelijkheid). Er zou in de ogen van advocaten sprake zijn van een ongelijk speelveld tussen officier van justitie en advocaat waar het gaat om de voorbereidingstijd voor de hoorzitting bij de rechter-commissaris. De officier van justitie kan zoveel tijd nemen als deze wil om het dossier voor te bereiden en pas als de officier het gevoel heeft ‘rond’ te zijn, kan deze overgaan tot het indienen van de vordering. Daartegenover staat de tijd van de advocaat om op basis van het kort van tevoren toegezonden dossier de hoorzitting voor te bereiden. Deze gang van zaken zou niet bijdragen aan de rechtsbescherming van de krakers.

Ten aanzien van de intensiteit van toetsing door de rechter-commissaris bestaan bij de advocaten geen klachten; die zou tot nu toe even grondig zijn geweest als voorheen in kort gedingen bij de voorzieningenrechter.

Bedoelde en onbedoelde gevolgen van de wetswijziging

Vooruitlopend op de eindevaluatie (het derde deel van het evaluatiedrieluik) hebben we ook aandacht besteed aan de bedoelde en onbedoelde gevolgen van de wetswijziging in het eerste volledige kalenderjaar (2023) na de inwerkingtreding van de wet. Waarbij hier aangetekend dat ‘onbedoeld’ niet hetzelfde is als onvoorzien, want enkele onbedoelde effecten zijn bij de behandeling van de wet al door sommige van de insprekende organisaties (partijen) naar voren gebracht.

Bedoelde effecten

De indieners van het wetsvoorstel verwachten dat de nieuwe wet leidt tot (1) een snelle en effectieve handhaving van het kraakverbod; (2) ontmoediging van kraken als ‘woonmodel’ en (3) een effectievere bescherming van het recht op eigendom van een pand of terrein. Daarnaast zal sneller ontruimen tot minder schade voor de eigenaar van het pand leiden, aldus de verwachting van de initiatiefnemers.

Ad 1. Snelle en effectieve handhaving kraakverbod

De snelheid waarmee een strafrechtelijke ontruiming plaatsvindt is toegenomen. Deze uitkomst is in lijn met de intentie van de wet. Zo ligt in 2023 het mediane aantal dagen van kraak tot ontruiming op 34 in het geval dat de officier van justitie daar bevel toe geeft, na machtiging van de rechter-commissaris. In 2021 ligt de vergelijkbare variant hiervan – aanzegging ontruiming door de officier met de mogelijkheid tot het aanspannen van een kort geding door de krakers – op 79 dagen.

De tijdwinst zit, zoals voorzien, in de procedure bij het traject ‘eis vordering tot machtiging rechter-commissaris’ (de 72-uurs-termijn). Daar staat echter tegenover dat de tijd van ‘aangifte tot vordering’ is toegenomen, omdat de officier van justitie vooraf een dossier moet opstellen, hetgeen soms een tijdrovende bezigheid is. Dit extra werk, en daarmee regelmatig voorkomend ‘oponthoud’ in de procedure was al tijdens de behandeling van de wet voorzien door vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie. Maar zoals hierboven aangegeven, is er nog steeds wel een ‘netto tijdwinst’.

Tot slot, in hoeverre een versnelde uitvoering van de ontruiming tot minder vernielingen leidt aan het gekraakte object, hebben we niet kunnen vaststellen.

Ad 2. Ontmoedigen ‘woonmodel’

De Wet handhaving kraakverbod heeft tevens tot doel om het ‘kraken als woonmodel’ te voorkomen. Volgens deze gedachte maken veelal georganiseerde groepen krakers voorheen misbruik van de schorsende werking van een kort geding. Het sneller tot ontruiming kunnen komen zou dit woonmodel dwarsbomen. Als er echter al sprake is geweest van een woonmodel, dan lijken daar anno 2023 echter nog maar weinig kenmerken van terug te vinden bij de kraakincidenten. De kraakgroeperingen die actief zijn in Nederland gebruiken het kraken in veel gevallen eerder om maatschappelijke vraagstukken aan te kaarten, zoals leegstand en vastgoedspeculatie, maar ook de emancipatie van de LHBTIQA+-gemeenschap, of om meer politiek geladen thema’s over het voetlicht te brengen, zoals het Israëliësch-Palestijns conflict en de deels daarmee ook verband houdende zogenoemde culturele dekolonisatie. Deze bredere, ideologisch georiënteerde inzet gold overigens ook al voor de invoering van de wet.

Ad 3. Effectievere bescherming eigendomsrecht

Bij een meer effectieve bescherming van het recht op eigendom wordt bedoeld op het frequenter inzetten van de strafrechtelijke route om tot ontruiming te komen (‘handhaven kraakverbod’). Het blijkt dat het aandeel ontruiming langs deze strafrechtelijke weg in het peiljaar 2023 (de één-meting) niet is toegenomen in vergelijking met 2021 het peiljaar voor de nul-meting. Hiermee lijkt dit doel vooralsnog niet verwezenlijkt.

Onbedoelde effecten

Een onbedoeld, maar wel verwacht effect van de nieuwe wet is dat de werklust van de officier van justitie om twee redenen groter zwaarder is geworden. Ten eerste moet het maken van een dossier (door de officier) onder de nieuwe wet nu altijd gebeuren, terwijl dit onder de oude wet

slechts hoefde indien het tot een kort geding kwam of leek te komen (door de landsadvocaat). Ten tweede moet er onder de nieuwe wet ook een machtiging worden gevraagd voor ontruimingen met dringende noodzaak, terwijl voorheen een kort geding bij ‘bijzondere omstandigheden’ – dat onder de nieuwe wet hetzelfde is als ‘dringende noodzaak’ – niet aan de orde was. Daarmee hoefde er onder de oude wet in die gevallen geen dossier te worden overlegd; onder de nieuwe wet dus wel, zij het achteraf.

Een ander mogelijk onbedoeld effect van de nieuwe wet heeft betrekking op de rechtspositie van de krakers waar het de – naar verluidt – vaak beperkte voorbereidingstijd betreft die de advocaat heeft voor de hoorzitting bij de rechter-commissaris, zoals hiervoor ook benoemd bij de bespreking van de rechtspositie van de krakers; van advocaatzijde omschreven als een schending van artikel 6 EVRM.

Eindevaluatie

Bij de eindevaluatie van de Wet handhaving kraakverbod zal uitgebreider aandacht worden besteed aan de effecten van de wet. Er is dan meer ervaring met de uitvoering van de wet, zodat nog beter in kaart kan worden gebracht hoe deze in de praktijk nu precies uitwerkt. In het kader van deze laatste evaluatieronde is het voornemen om voor wat betreft de gevolgen dan niet alleen met de vertegenwoordigers van uitvoeringsinstanties en advocatuur te spreken, maar ook met beleidsambtenaren van het ministerie, strafrechtdeskundigen, pandeigenaren en krakers.