



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directeur-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
T.a.v. mevrouw mr. M. Commelin, Directeur-generaal

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3278C

*Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.*

Datum 20 januari 2026
Onderwerp Aanbiednota bij onderzoek 'Evaluatie Wet handhaving kraakverbod.
Eindevaluatie'

Bureau Ateno evalueerde in opdracht van het WODC de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Wet handhaving kraakverbod die in 2022 is ingevoerd. Bureau Ateno onderzocht de vraag of de Wet handhaving kraakverbod de beoogde doelen heeft bereikt en in hoeverre deze wet gevolgen heeft gehad voor de werklast van betrokken ketenpartners en de rechtsbescherming van krakers.

Op 1 oktober 2010 is de Wet kraken en leegstand van kracht geworden. Waar kraken tot dat moment niet strafbaar was als een pand langer dan een jaar leegstond, geldt sinds de inwerkingtreding van deze wet een algeheel kraakverbod, waarmee kraken dus in alle gevallen strafbaar is. De Wet kraken en leegstand is vijf jaar na inwerkingtreding van de wet door Zeelenberg, Van Kessel, Giesbers, en Grooten (2015)¹ geëvalueerd. De onderzoekers concludeerden in hun evaluatie dat kraken, gegeven het grote aantal leegstaande panden, een relatief klein fenomeen was. Omdat geen cijfers beschikbaar waren over de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet konden de onderzoekers evenwel geen uitspraken doen over de vraag of de wet tot een afname in het aantal kraakincidenten had geleid. De nieuwe wet had wel duidelijk gevolgen voor de handhavingspraktijk. De handhaving verliep na de invoering van de Wet kraken en leegstand soepeler en sneller en de onderzoekers concludeerden dat het OM in grote lijnen tevreden was over het instrumentarium uit de wet. Desondanks oordeelden de (toenmalig) Tweede Kamerleden Koerhuis en Van Toorenburg dat nog winst te behalen was in de snelheid waarmee tot ontruiming kan worden overgegaan. Hiertoe dienden zij in 2019 een initiatiefwetsvoorstel in waarmee zij de gerechtelijke procedure voor het handhaven van het kraakverbod beoogden aan te passen. Dit initiatiefwetsvoorstel is per 1 juli 2022 als de Wet handhaving kraakverbod in werking getreden (hierna ook: de Wet).

¹ Zeelenberg, S., Kessel, E. van., Giesbers, I., & Grooten, Y. (2015). *Van ontruimen naar inruimen. Evaluatie van de Wet kraken en leegstand*. Amsterdam: RIGO.

De evaluatie van de Wet handhaving kraakverbod bestaat uit drie deelonderzoeken: een nulmeting (Kruize & Gruter, 2023)², een één-meting (Kruize & Gruter, 2024)³ en een eindevaluatie. Het onderhavige onderzoek heeft betrekking op de eindevaluatie. In de nulmeting is de uitgangssituatie met betrekking tot de aard en omvang van kraken, alsmede de handhaving van het kraakverbod in het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet handhaving kraakverbod, beschreven (Kruize & Gruter, 2023). De één-meting bracht de situatie in het eerste jaar na de inwerkingtreding van de Wet in kaart en beschreef de eerste gevolgen van de nieuwe wet voor ketenpartners en krakers (Kruize & Gruter, 2024). De probleemstelling van de eindevaluatie luidde 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?

In deze nota beschrijft het WODC enkele hoofdpunten uit het onderzoek. Voor de volledige samenvatting verwijzen we naar het bijgevoegde rapport.

Belangrijkste uitkomsten

Aard, omvang en handhaving van kraakincidenten

Er zijn geen aanwijzingen dat de invoering van de Wet handhaving kraakverbod invloed heeft op de aard of omvang van kraakincidenten. De onderzoekers constateren dat de verzamelde data een min of meer vergelijkbaar beeld laten 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 rapporteren ze dat er na de invoering van de Wet handhaving kraakverbod vaker aangifte van kraken wordt gedaan door de eigenaar. 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. In een deel van de aangiften valt in ieder geval terug te lezen dat de eigenaar daar (in)direct op aanstuurt.

De Wet handhaving kraakverbod heeft betrekking op de strafrechtelijke handhaving van het kraakverbod en ziet niet op bijvoorbeeld civielrechtelijke ontruiming of ontruiming die plaatsvinden in overleg tussen krakers en eigenaar. De veronderstelling is dan ook dat de snelle en effectieve handhaving die de Wet beoogt te bereiken, invloed heeft op het aandeel strafrechtelijke ontruiming: de verwachting was dat dit aandeel zou toenemen. Het bleek voor de onderzoekers evenwel niet mogelijk om het aandeel strafrechtelijke ontruiming exact vast te stellen. De cijfers die de onderzoekers wel konden achterhalen, wijzen echter uit dat het aandeel strafrechtelijke ontruiming na de inwerkingtreding van de Wet niet wezenlijk afwijkt van het aandeel strafrechtelijke ontruiming in het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet. Wanneer de onderzoekers aannemen dat de zaken waarvan zij de afloop niet konden achterhalen *niet* via een strafrechtelijke procedure zijn ontruimd – en dat is aannemelijk omdat zij daar

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk 3278C

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

² Kruize, P., & Gruter, P. (2023). *Evaluatie Wet handhaving kraakverbod. Fase 1: Nulmeting*. Amsterdam: Bureau Ateno.

³ Kruize, P., & Gruter, P. (2024). *Evaluatie Wet handhaving kraakverbod. Fase 2: de één-meting*. Amsterdam: Bureau Ateno.

anders wel iets over hadden gelezen in de politieadministratie – is er naar alle waarschijnlijkheid een daling te zien in het aandeel strafrechtelijke ontruiming.

Wanneer krakers worden aangehouden gaat het zowel voor als na de wetswijziging in de meeste gevallen om heterdaad- of huisvredebreukzaken. In die zaken kunnen krakers zich dus niet beroepen op huisrecht. In 2021, het laatste volledige jaar vóór de wetswijziging, heeft de politie bij 20 van de 128 kraakzaken (16 procent) aanhoudingen verricht. In totaal zijn er in dat jaar 45 krakers als verdachte aangemerkt. Na de wetswijziging zijn er, in 2023 en 2024, bij 25 van de in totaal 228 kraakzaken⁴ (11 procent) aanhoudingen verricht door de politie. In totaal zijn er daarbij 53 krakers als verdachte aangemerkt. Het hogere percentage aanhoudingen in 2021 in vergelijking met 2023/2024 kan worden verklaard doordat er vóór de wetswijziging relatief meer heterdaadaanhoudingen waren dan na invoering van de nieuwe wet. De onderzoekers beargumenteren dat de afname van het aantal heterdaadontruiming in 2023 en 2024 wellicht toe te schrijven kan zijn aan de wetswijziging. Enerzijds kan het zijn dat pandeigenaren eerder aangifte doen in de veronderstelling dat de route langs de rechter-commissaris snel kan worden genomen. De onderzoekers neigen echter eerder naar de verklaring dat de politie en de officier van justitie zich meer bewust zijn van het feit dat er bij twijfel rond de heterdaadsituatie een rechter aan te pas moet komen.

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 is ook enkele keren afgewezen. Binnen het onderzoeksmateriaal is zowel in 2023 als in 2024 drie keer een vordering van de officier afgewezen. Bij twee van deze afwijzingen is in hoger beroep alsnog de machtiging verstrekt. Reden voor afwijzing is telkens het ontbreken van een concreet plan van de eigenaar met het gekraakte pand dat binnen afzienbare tijd kan worden verwezenlijkt, ofwel een plan dat er toe leidt dat het pand niet voor langere tijd leeg blijft staan. De suggestie van de initiatiefnemers van de wet dat het samenstellen van een dossier door de officier van justitie 'niet veel om het lijf heeft', is dan ook onjuist gebleken: de rechter-commissaris verwacht een goed onderbouwd verhaal.

Bedoelde en onbedoelde effecten van de Wet handhaving kraakverbod

Uit de Memorie van Toelichting van de Wet handhaving kraakverbod en de Kamerdebatten over het wetsvoorstel blijkt dat de indieners één hoofddoelstelling en drie afgeleide doelstellingen hadden met de wet. De hoofddoelstelling is een snelle en effectieve handhaving van het kraakverbod; de afgeleide doelstellingen hebben betrekking op het ontmoedigen van kraken als illegaal 'woonmodel', een effectievere bescherming van het eigendomsrecht van pandeigenaren en een vermindering van pandschade door sneller ontruimen.

De evaluatie van de Wet wijst uit dat de tijd die zit tussen de ontruiming van een pand en de aankondiging (vóór de inwerkingtreding van de Wet) of vordering (na de inwerkingtreding van de Wet) hiertoe, sterk is afgenomen sinds de inwerkingtreding van de Wet, van vijf tot zes weken naar drie dagen. Op het eerste gezicht lijkt dit te wijzen op een zeer grote tijdswinst. 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 zou gaan duren, omdat er een dossier moet worden samengesteld. Deze tegenwerping blijkt juist te zijn. Desondanks is er per saldo nog steeds tijdswinst

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3278C

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

⁴ 108 zaken in 2023 en 120 zaken in 2024.

ná de wetswijziging als wordt gekeken naar de gehele periode 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 invoering van de Wet. Hiermee wordt het eerste element van de hoofddoelstelling – snelle handhaving – bereikt. Het tweede element van de hoofddoelstelling – effectief handhaven – refereert aan de wens dat er vaker strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Uit de evaluatie blijkt dat deze doelstelling niet is verwezenlijkt. Integendeel, het aandeel van strafrechtelijke ontruiming is eerder afgenomen dan toegenomen.

Met betrekking tot de afgeleide doelen concluderen de onderzoekers dat deze niet tot nauwelijks worden bereikt. Wat betreft het 'woonmodel' constateren de onderzoekers dat er zowel voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet als daarna na geen aanwijzingen zijn voor het bestaan van een 'woonmodel'. De initiatiefnemers van de Wet waren van mening dat georganiseerde groepen krakers misbruik maken van de schorsende werking die het aanspannen van een kort geding had om structureel en doelbewust de wet te overtreden. Het aantal kraakincidenten is echter zowel voor als na de inwerkingtreding van de Wet zeer beperkt (zeker gezien de actuele woningnood en het grote aantal leegstaande panden). De onderzoekers hebben bovendien ook niet kunnen vaststellen dat er voor of na de invoering van de Wet (grote) groepen krakers waren of zijn die telkens opnieuw kraken, om op die manier volgens het idee van de 'kraakcarousel' te kunnen blijven wonen. Daarbij lijken kraakgroeperingen die momenteel actief zijn, 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.

De wens tot het 'effectiever beschermen van het eigendomsrecht', in deze evaluatie begrepen als de nadruk die de Wet legt op de strafrechtelijke handhaving van het kraakverbod, lijkt niet te zijn verwezenlijkt. De evaluatie wijst namelijk uit dat er na de inwerkingtreding van de Wet niet vaker voor een strafrechtelijke ontruiming wordt gekozen. Net als voorheen kan de officier van justitie voor de strafrechtelijke route kiezen, maar dat is niet noodzakelijkerwijs ook de uitkomst van de afwegingen die de officier van justitie maakt. Bovendien blijkt uit de evaluatie dat een vordering machtiging 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.

Het doel om vernielingen in en aan het gekraakte pand te verminderen door sneller ontruimen, is vermoedelijk ook niet 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. De onderzoekers hebben daar in elk geval geen aanwijzingen voor gekregen; noch in de dossiers, noch in de interviews.

Op voorhand bestonden zorgen over de rechtspositie van krakers: er werd gedacht dat de Wet tot een verslechtering hiervan zou kunnen leiden. Uit de evaluatie blijkt evenwel dat alle betrokken partijen die door de onderzoekers zijn 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 op een vergelijkbare wijze de belangen af zoals ook de voorzieningenrechter dat placht te doen in de situatie vóór de wetswijziging. Feitelijk is de rechtspositie van krakers sterker geworden door de wetswijziging. In

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3278C

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

de situatie vóór de invoering van de wet werden niet alle strafrechtelijke ontruimingen aan de rechter voorgelegd. Bij bijzondere omstandigheden (in termen van de huidige wet: dringende noodzaak) bleef dit achterwege. Onder de nieuwe wet moeten ook deze zaken, zij het mondeling, aan de rechter-commissaris worden voorgelegd. Daar komt bij de in de oude situatie de krakers een kort geding moesten aanspannen en daarmee de eisende partij waren – die de onrechtmatigheid van de ontruiming moesten aantonen – terwijl in de huidige situatie de officier van justitie de eisende partij is en daarmee moet aantonen dat ontruimen rechtmatig is.

Mogelijke benutting uitkomsten onderzoek

Hoewel de evaluatie laat zien dat er sprake is van tijdswinst, is eveneens duidelijk geworden dat dit slechts betrekking heeft op een beperkt aantal kraakincidenten. Het geheel overziend, zetten de onderzoekers vraagtekens bij de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze wet. Ook 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 bijdraagt, terwijl anderen van mening zijn dat het hier uiteindelijk toch vooral om symboolwetgeving gaat.

Het optuigen van deze 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 de onderzoekers bij de conclusie dat de wet niet heeft gebracht wat de meerderheid van het parlement eigenlijk wenst, namelijk "de norm te onderstrepen dat kraken te allen tijde onrechtmatig is."⁵ In het debat over de resultaten en conclusies van dit onderzoek kan de vraag aan de orde worden gesteld of de Wet achteraf gezien wel nodig is geweest en of er wellicht wetswijzigingen nodig zijn.

Belang voor de maatschappij

Bij de parlementaire behandeling van de initiatiefwet is veel aandacht uitgegaan naar de kritiek van ketenpartners en andere betrokken partijen op de nieuwe procedure. Een tijdige evaluatie van de Wet handhaving kraakverbod was dan ook van belang om na te gaan in hoeverre de geuite zorgen zich voordeden. Hoewel de Wet tot een hogere werklast bij ketenpartners leidt, is die hogere werklast, gegeven het beperkt aantal kraakzaken per jaar, te overzien. Daarnaast lijkt de Wet niet te hebben geleid tot een verslechtering van de rechtspositie van krakers; een ander aspect waar vooraf zorgen over waren. De verwachte negatieve neveneffecten zijn dan ook uitgebleven, wat in maatschappelijk opzicht als een zinvol inzicht kan worden beschouwd. Tegelijkertijd trekken de onderzoekers de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Wet in twijfel. De strafrechtelijke handhaving van het kraakverbod is immers niet toegenomen en de geboekte tijdswinst bij strafrechtelijke ontruimingen heeft betrekking op een beperkt aantal zaken. De vraag kan dan ook worden opgeroepen in hoeverre de wetswijziging heeft

⁵ 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).

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3278C

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

bijgedragen aan de verlichting van de maatschappelijke problematiek rondom wonen en huisvesting.

Methoden

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van een combinatie van drie onderzoeksmethoden, te weten 1) literatuur- en mediaonderzoek, 2) dossieronderzoek en 3) interviews. Ten behoeve van het literatuur- en mediaonderzoek zijn jurisprudentie, relevante studies en (sociale) mediaberichten bestudeerd. Het dossieronderzoek is uitgevoerd op basis van het administratiesysteem van de politie (BVH). Aan de hand van zoektermen is dit systeem doorzocht op mogelijke kraakincidenten. Bij de nulmeting (de situatie voorafgaand aan de wetwijziging) 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 voorts aan de hand van het zicht-op-zakensysteem van de politie (BOSZ) de afdoening door de officier van justitie in kaart gebracht. Tot slot zijn er in elk van de drie deelonderzoeken interviews gehouden. In totaal zijn er interviews gehouden 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.

Het WODC is van mening dat het onderzoek gedegen is uitgevoerd en dat de conclusies door de combinatie van onderzoeksmethoden als robuust kunnen worden beschouwd. In combinatie met de eerder uitgevoerde nulmeting en éénmeting ligt er een gedegen evaluatie van de Wet handhaving kraakverbod.

Openbaarmaking

Het WODC publiceert de onderzoeksrapporten uiterlijk zes weken nadat zij door de directeur WODC zijn geaccepteerd. Zoals al is aangegeven aan de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC) gebeurt dat op 23 februari 2026. Indien later blijkt dat een ander moment van openbaarmaking vanwege zwaarwegende overwegingen opportuun blijkt, dan kan daartoe een gemotiveerd verzoek bij het WODC worden ingediend.

Onderzoekers en begeleidingscommissie

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit dr. Peter Kruize en drs. Paul Gruter. Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie gevormd. Deze bestond uit:

- prof. dr. Marijke ter Voert, Radboud Universiteit (voorzitter);
- dr. Karianne Albers, Open Universiteit;
- mr. Adriaan Wierenga, Rijksuniversiteit Groningen;
- mr. drs. Jean Luc Luijs, ministerie van Justitie en Veiligheid;
- dr. Leontien van der Knaap, Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3278C

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Bestaat er behoefte aan verdere toelichting op het rapport, de conclusies of de mogelijkheden voor de benutting, dan kan contact worden opgenomen met de projectbegeleider/onderzoeker van het WODC van dit onderzoek. Te bereiken via worden informatiedesk@wodc.nl.

Met vriendelijke groet,
Prof. dr. I. Giesen
Directeur WODC

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3278C

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.