

SAMENVATTING

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

© 2026 Bureau Ateno. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden veeelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van bureau Ateno.

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.¹

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.

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 – 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 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 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).²

² 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 wetwijziging '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 wetwijziging. 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 wetwijziging heeft de politie bij 20 van de 128 kraakzaken (16 procent) aanhoudingen verricht. In totaal zijn er 45 krakers als verdachte aangemerkt. Na de wetwijziging 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 wetwijziging 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 wetwijziging 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 tijdwinst 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 werklust 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 werklust 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 werklust zit anderzijds in de taakverdeling. Vóór de wetswijziging 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 werklust 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 werklust, 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 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 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 werklust 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."³

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.

³ 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).