



Evaluatie Wet Handhaving kraakverbod

Fase 2: één-meting



Peter Kruise
Paul Gruter

**In opdracht van**

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

Omslag

Ontwerp en foto: Paul Gruter.

Amsterdam, Rokin, 5 oktober 2024.

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 auteursrechthebbenden.

Vooraf

Voor u ligt het resultaat van het tweede rapport van het drieluik Evaluatie Wet handhaving kraakverbod. Het eerste rapport (Kruize en Gruter, maart 2023) heeft betrekking op de situatie vóór de inwerkingtreding van deze nieuwe wet, de zogeheten nul-meting. De hier voorliggende, tweede rapportage, betreft de één-meting. Hierin wordt verslag gedaan van de situatie ná de invoering van de wet op 1 juli 2022, met het jaar 2023 als peiljaar.

We danken alle respondenten van de zijde van politie, Openbaar Ministerie, rechterlijke macht en advocatuur voor het vrijmaken van tijd om zo kennis en ervaringen rondom de procedures onder de ‘nieuwe kraakwet’ met ons te delen.

En we danken 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 met plezier te werken aan deze tweede fase van het evaluatietraject.

Naar verwachting verschijnt de eindevaluatie (het derde rapport in de evaluatiereeks) eind 2025.

Amsterdam,
9 oktober 2024

Paul Gruter
Peter Kruize

Inhoud

Vooraf	1
Afkortingen.....	4
Samenvatting	5
1. Inleiding	13
1.1 Aanleiding en vormgeving van het evaluatieonderzoek	15
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	16
1.3 Onderzoeksmethoden.....	18
1.3.1 Deskresearch.....	18
1.3.2 Gegevensadministratie politie	19
1.3.3 Gegevensadministratie Openbaar Ministerie.....	20
1.3.4 Interviewronde	21
1.4 Leeswijzer	21
2. Kraakincidenten 2023: aard en omvang.....	22
2.1 Aantal gevonden kraakincidenten.....	22
2.2 Aard van de gevonden kraakincidenten	24
3. Kraakincidenten 2023: procedures rond ontruiming.....	29
3.1 Ontruimingsvarianten	31
3.2 Strafrechtelijke ontruiming	33
3.3 Machtiging tot ontruiming	35
3.4 Ontruiming in getal	39
3.5 Tijdsverloop bij ontruiming in getallen.....	42
3.6 Tijdsverloop bij ontruiming: de perceptie van de respondenten.....	45
4. Veranderingen door de nieuwe wet.....	47
4.1 Werklast bij kraakincidenten.....	47
4.2 Rechtspositie van krakers.....	51
4.3 Effecten van de Wet Handhaving kraakverbod.....	53
4.3.1 Bedoelde effecten.....	54
4.3.2 Onbedoelde effecten (voorspeld).....	55
4.3.3 Onbedoelde effecten (niet-voorspeld).....	57

5. Strafrechtelijke vervolging van krakers	58
5.1 Aangemerkt als verdachte	58
5.1.1 Verdachten volgens de politieadministratie	59
5.1.2 Verdachten volgens de OM-administratie.....	60
5.2 Afdoening door de officier van justitie	61
5.2.1 Afdoening volgens de politieadministratie.....	61
5.2.2 Afdoening volgens de OM-administratie	63
5.3 Vonnis van de rechter	64
6. Conclusies	66
6.1 Aard en omvang van kraakincidenten.....	66
6.2 Ontruiming van kraakpanden.....	67
6.3 Vervolging van krakers.....	67
6.4 Werkprocessen.....	68
6.5 Rechtsbescherming van krakers	69
6.6 Bedoelde en onbedoelde gevolgen van de wetswijziging.....	70
Summary.....	72
Geraadpleegde bronnen	80
Bijlage 1 Begeleidingscommissie	82
Bijlage 2 Respondenten gespreksronde één-meting	83

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
KLB	Keurmerk Leegstandbeheer
LVV	Landelijke Vreemdelingen Voorziening
LSW	Leegstandswet
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
VLBN	Vereniging Leegstandbeheerders Nederland
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum
WOZ	Waardering Onroerende Zaken
ZSM	Zorgvuldig, Snel en op Maat reageren

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

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.

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 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, arrondissementsrechtbanken 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.

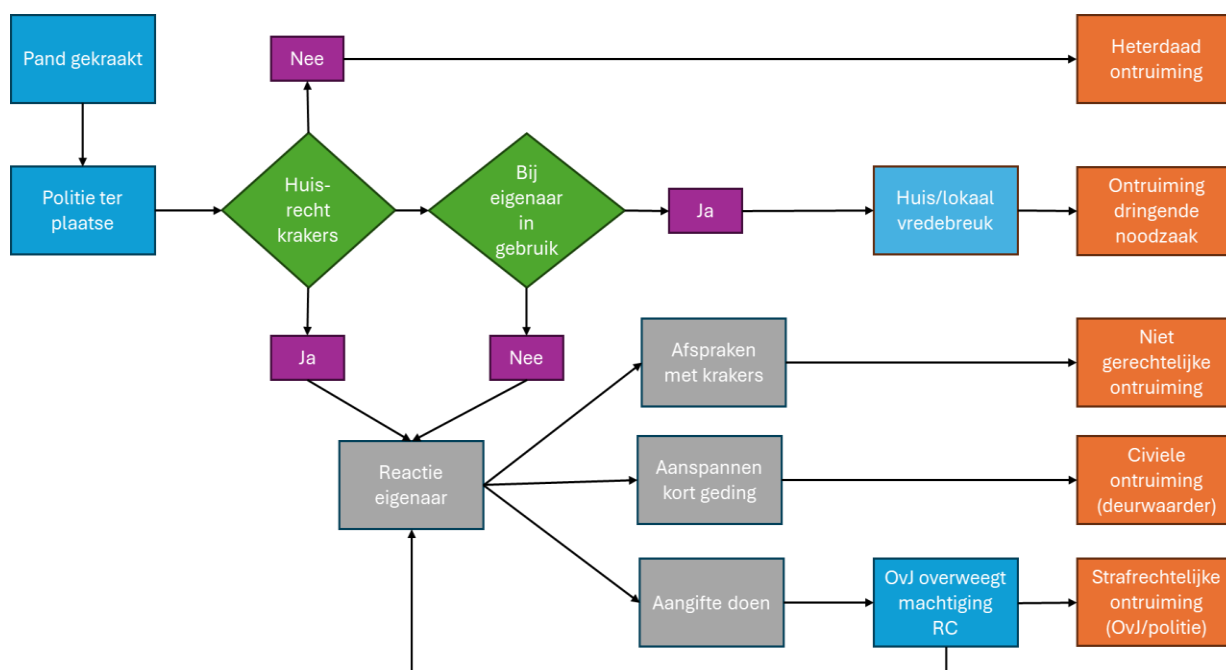
Tabel S.1 Aard en omvang van registreerde kraakincidenten in 2021 en 2023

	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.

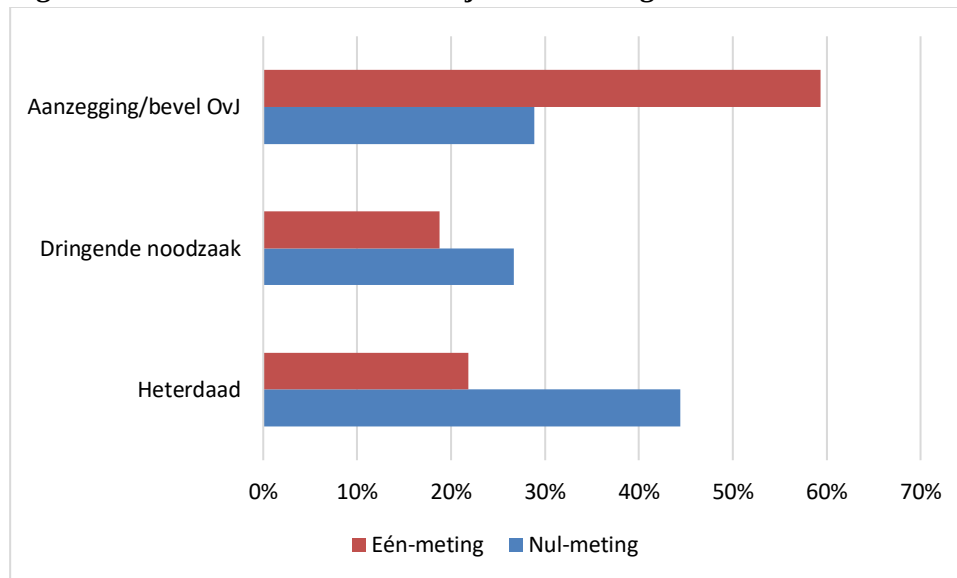
Figuur S1: Meest voorkomende ontruimingsvarianten onder de nieuwe wet



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 een 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 wetwijziging 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 (vernietiging). 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 geseponeerd (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 Israëlijs-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 werklast 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.

1. Inleiding

In 1971 stelt de Hoge Raad dat ‘kraken’ geen huisvredebreuk is (artikel 138 Sr) mits het pand leegstaat.³ Ontruiming is daarom slechts mogelijk via een civiele procedure op basis van artikel 5:2 BW. Met de invoering van de Huisvestingswet in 1993 is artikel 429sexies in het Wetboek van Strafrecht ingevoerd. Met dit wetsartikel wordt het kraken van een pand strafbaar indien dat korter dan één jaar leegstaat.

Wet kraken en leegstand: de situatie tot 1 juli 2022

Op 1 oktober 2010 is de Wet kraken en leegstand van kracht geworden. Met deze wet wordt kraken ook strafbaar als een pand langer dan één jaar leegstaat. Met de inwerkingtreding van deze wet geldt dus een algeheel kraakverbod. Om dit kraakverbod te kunnen handhaven voorziet de Wet kraken en leegstand, afgezien van een delictsomschrijving met strafbepaling, in een speciale ontruimingsbepaling (art. 551a Wetboek van Strafvordering) op basis waarvan een kraakpand op strafrechtelijke titel kan worden binnengetrokken en ontruimd.

De praktische uitvoering van deze ontruimingsbepaling is door het College van procureurs-generaal uitgewerkt in de beleidsbrief van 2010, waarin is voorgeschreven dat een ontruiming door of namens het Openbaar Ministerie schriftelijk bij de bewoners van het pand wordt aangekondigd. In deze aankondiging wordt vermeld dat de ontruiming binnen acht weken zal plaatsvinden, maar niet gedurende de eerste zeven dagen. Binnen die eerste zeven dagen hebben krakers de gelegenheid om een kort geding aan te spannen waarmee hen, conform art. 13 EVRM, toegang wordt geboden tot een effectief rechtsmiddel. Met een dergelijk kort geding kunnen krakers de aangezegde ontruiming voorleggen aan een rechter die de taak heeft het huisrecht van de krakers af te wegen tegen het eigendomsrecht van de eigenaar. In veel gevallen vertrekken de krakers echter voordat daadwerkelijk tot ontruiming wordt overgegaan.

De Wet kraken en leegstand is vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet geëvalueerd (Zeelenberg, Van Kessel, Giesbers, en Grooten, 2015). In de onderzochte periode – 1 oktober 2010 - 31 december 2014 – is er 213 keer aangifte van een kraakincident gedaan waarbij 529 verdachten zijn betrokken. De onderzoekers concluderen op basis hiervan onder meer dat het kraken gegeven het grote aantal leegstaande panden een relatief klein fenomeen is.

Omdat er geen cijfers beschikbaar zijn over de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet kunnen deze onderzoekers geen antwoord geven op de vraag, in welke mate de wet tot een afname in het aantal kraakincidenten heeft geleid. Wel heeft de nieuwe wet duidelijk gevolgen voor de handhavingspraktijk. De handhaving zou na de invoering van de Wet kraken en leegstand namelijk soepeler en sneller verlopen. De onderzoekers concluderen toentertijd verder dat het OM in grote lijnen tevreden is over het instrumentarium dat de wet biedt. Ook concluderen

³ We gebruiken in dit onderzoek regelmatig de term pand of kraakpand. Hiermee doelen we op zowel woningen als gebouwen, zijnde de officieel gebruikte termen in het kader van de wetgeving.

de onderzoekers dat de beleidsregels van het College van procureurs-generaal in de praktijk worden gevolgd en dat ze zorgen voor een heldere en eenduidige aanpak bij de vervolgingspraktijk. De waarborg voor de krakers om voorafgaand aan ontruiming via een kort geding de legitimiteit hiervan door de rechter te laten toetsen, maakt volgens de onderzoekers dat ontruiming in de praktijk over het algemeen vlot verlopen.

Wet handhaving kraakverbod: de situatie vanaf 1 juli 2022

Hoewel Zeelenberg et al. (2015) in hun evaluatie van de Wet kraken en leegstand concluderen dat deze wet tot een duidelijke rechtspraktijk heeft geleid waarin minder bewijsrechtelijke problemen bestaan, en handhaving en vervolging eenvoudiger en effectiever zijn geworden, zijn de (toenmalige) Tweede Kamerleden Koerhuis en Van Toorenburg van mening dat er toch nog winst valt te behalen in de snelheid waarmee tot ontruiming kan worden overgegaan.

Daarom dienen deze Kamerleden in 2019 een initiatiefwetsvoorstel in waarmee aanpassing wordt beoogd van de gerechtelijke procedure voor het handhaven van het kraakverbod. Koerhuis en Van Toorenburg beargumenteren dat kraakpanden zonder meer op een zo kort mogelijke termijn moeten worden ontruimd (*Kamerstukken II* 2020-2021, 35 296, nr. 6) De gedachte hierbij is dat hoewel kraken illegaal is, de krakers onder de op dat moment nog staande praktijk tegelijkertijd worden beschermd tegen onmiddellijke uitzetting, omdat zij, indien zij een kort geding aanspannen tegen het ontruimingsbevel, de uitkomst van dit kort geding mogen afwachten.

De mogelijkheid om een kort geding in te zetten waarin de rechter wordt gevraagd zich uit te spreken over een mogelijke schending van de rechten van de krakers (in dit geval hun huisrecht), behoort tot de aanspraak op een effectief rechtsmiddel dat mensen conform het EVRM dienen te hebben, indien zij van mening zijn dat er inbreuk dreigt te worden gemaakt op hun rechten.

Koerhuis en Van Toorenburg zien in de inzet van een kort geding in het geval van de voorgenomen ontruiming van een kraakpand echter een vorm van misbruik van rechtsmiddelen. Georganiseerde groepen krakers zouden in hun ogen te vaak misbruik maken van de schorsende werking van het kort geding om gedurende de periode tot de zittingsdatum in het pand te blijven wonen, waarna zij dikwijls kort voor de zittingsdatum het pand verlaten of het verzoek tot kort geding intrekken. Vervolgens zouden deze groepen een ander pand kraken waarna het proces van aangifte, ontruimingsbevel en kort geding zich herhaalt.

Daarmee zou volgens Koerhuis en Van Toorenburg sprake zijn van ‘een woonmodel’ gebaseerd op het kraken van steeds een nieuw pand en dus gebaseerd op het structureel overtreden van de wet. Het doel van hun initiatiefwetsvoorstel is dan ook enerzijds om snel over te kunnen gaan tot ontruiming van kraakpanden en anderzijds om het woonmodel te ontmoedigen dat vorm krijgt door het telkens opnieuw kraken.⁴

⁴ Zie ook: *Kamerstukken II*, 2020-2021, 35296-9.

De Wet handhaving kraakverbod, die per 1 juli 2022 in werking is getreden, bepaalt dat, waar er sprake is van de verdenking van kraken, direct de rechter-commissaris kan worden ingeschakeld. Onder de nieuwe wet kan de officier van justitie, nadat melding of aangifte van kraken is gedaan, een vordering doen bij de rechter-commissaris waarin de officier vraagt om een machtiging tot ontruiming op grond van – het herziene – artikel 551a Sv. De rechter-commissaris beslist daarop vervolgens binnen 72 uur. Binnen deze periode stelt de rechter-commissaris, zo mogelijk, de krakers in de gelegenheid te worden gehoord. Hiermee is volgens de initiatiefnemers van de wet het recht op een effectief rechtsmiddel gewaarborgd. Na de officier, de krakers en/of hun advocaat te hebben gehoord, besluit de rechter-commissaris al dan niet een machtiging tot ontruiming te verlenen aan de officier van justitie.

In uitzonderlijke gevallen zou die termijn van 72 uur voor het afgeven van een machtiging kunnen worden verlengd, maar de initiatiefnemers van de wet verwachten dat in het merendeel van de gevallen binnen 72 uur kan worden beslist. De krakers kunnen in hoger beroep gaan tegen de machtiging van de rechter-commissaris, maar het ontruimingsbevel van de officier van justitie is direct uitvoerbaar. Een hoger beroep heeft hier – anders dan in de oude situatie – dus geen schorrende werking.

1.1 Aanleiding en vormgeving van het evaluatieonderzoek

Bij de parlementaire behandeling van de initiatiefwet is er veel aandacht geweest voor de kritiek van de ketenpartners en de andere betrokken partijen op de procedure onder 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 zijn (negatief) kritisch bij de consultatieronde over het wetsvoorstel.

De kritiek en de zorgen van de ketenpartners leiden bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer tot een aanpassing van het voorstel. Die aanpassing behelst dat de evaluatie van de nieuwe wet binnen drie jaar moet worden uitgevoerd in plaats van de eerder voorgestelde vijf jaar. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is daarbij 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 zullen worden geëvalueerd (EK, 2020-2021 35296, F).

Het toegezegde onderzoek vindt plaats om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Wet handhaving kraakverbod te evalueren met inbegrip van de strafrechtelijke handhaving, en om zowel de bedoelde als ook onbedoelde effecten van de wetswijziging in kaart te brengen. De evaluatie bestaat uit drie deelonderzoeken, te weten:

1. De nul-meting over het volledige kalenderjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet handhaving kraakverbod, dat wil zeggen 2021.
2. De één-meting over het eerste volledige kalenderjaar na de wetswijziging, dat wil zeggen 2023.

3. De eindevaluatie, op te leveren in 2025.

Het hier voorliggende onderzoeksverslag heeft betrekking op de uitkomsten van de tweede fase van de evaluatie: de één-meting. De onderstaande probleemstelling en onderzoeksvragen staan daarin centraal.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Probleemstelling

- A. 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?
- B. 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?

Onderzoeksvragen

1. Hoeveel kraakincidenten doen zich voor tussen 1 januari 2023 en 31 december 2023? Om wat voor objecten gaat het (type en eigenaar). En hoe is de regionale spreiding hiervan?
2. Hoeveel meldingen en aangiftes van kraken zijn er gedaan tussen 1 januari 2023 en 31 december 2023? Om wat voor objecten gaat het (type en eigenaar). En hoe is de regionale spreiding?
3. Hoeveel zaken zijn aan de rechter-commissaris voorgelegd? Hoe lang na de melding of aangifte zijn zaken gemiddeld aan de rechter-commissaris voorgelegd? In hoeveel zaken heeft de rechter-commissaris binnen 72 uur uitspraak gedaan? En hoe luiden die uitspraken (ratio wel/geen ontruiming)? In hoeveel zaken is de termijn van 72 uur overschreden? In hoeveel zaken zijn de krakers gehoord?
4. Wat is de uitkomst van de zaken waarin tussen 1 januari 2023 en 31 december 2023 een melding of aangifte van kraken is gedaan?
 - a) Hoe vaak vertrekken krakers uit zichzelf?
 - b) Hoe vaak is overgegaan tot ontruiming?
 - c) Hoe vaak is er sprake van een andere uitkomst? En om welke uitkomst(en) gaat het?
 - d) Hoe vaak is hoger beroep ingesteld tegen de machtiging van de rechter-commissaris?

5. Wat is tussen 1 januari 2023 en 31 december 2023 de gemiddelde doorlooptijd tussen melding of aangifte en het moment dat het pand leeg is (ofwel nadat krakers uit eigen beweging vertrekken ofwel na ontruiming)?
6. Vinden tussen 1 januari 2023 en 31 december 2023 ontruiming plaats zonder dat een melding of aangifte is gedaan? Zo ja, hoeveel en hoe kunnen deze kraakincidenten worden gekarakteriseerd?
7. Hoeveel verdachten zijn vervolgd en veroordeeld voor overtreding van het kraakverbod en/of aan kraken gerelateerde delicten zoals huisvredebreuk en vernieling?
Welke straffen zijn opgelegd?
 - a) Gemiddeld per zaak.
 - b) In totaal tussen 1 januari 2023 en 31 december 2023.
8. Wat is tussen 1 januari 2023 en 31 december 2023 de gemiddelde werklast per melding of aangifte voor politie, OM en rechterlijke macht?
9. In hoeverre kan bij kraakincidenten in de periode van 1 januari 2023 t/m 31 december 2023 worden gesproken van een woonmodel?
10. In hoeverre verschilt de aard en omvang van kraken en uitvoeringspraktijk van de handhaving van het kraakverbod zoals beschreven als antwoord op de onderzoeksvragen 1 tot en met 9 ten opzichte van de resultaten uit de nul-meting (en dus ten opzichte van het jaar voorafgaand aan de wetswijziging)?
11. Welke gevolgen heeft de wetswijziging voor (de werkprocessen van) politie, OM en rechterlijke macht? Welke aanpassingen zijn nodig geweest, hoe zijn deze aanpassingen vormgegeven en hoe werken deze aanpassingen in de praktijk?
12. Hoe wordt de rechtsbescherming van krakers gewaarborgd onder de nieuwe praktijk van de handhaving van het kraakverbod? In hoeverre genieten krakers als gevolg hiervan daadwerkelijk afdoende rechtsbescherming?
13. Welke bedoelde en onbedoelde gevolgen van de wetswijziging zijn in het eerste kalenderjaar na inwerkingtreding van de wet zichtbaar?

De vragen 1 tot en met 9 zijn identiek aan de onderzoeksvragen die in de nul-meting zijn beantwoord (met dien verstande dat er in de nul-meting is gevraagd naar kort geding procedures en dat er in de één-meting wordt gevraagd naar procedures bij de rechter-commissaris).

Vraag 5 (doorlooptijden) is op dezelfde wijze geformuleerd als bij de nul-meting, maar bij de beantwoording hiervan zijn er nu (uiteraard) andere ijkpunten. Zo is bij de één-meting het moment van voorleggen van het bevel tot ontruiming van de officier van justitie aan de rechter-commissaris een ijkpunt, evenals het moment waarop de rechter-commissaris hierover het besluit kenbaar maakt aan de officier van justitie (volgens de wet binnen 72 uur). Ook de tijd die de officier van justitie nodig heeft voor het samenstellen van het dossier voor de rechter-commissaris is van belang in deze.

Met het antwoord op vraag 10 worden de resultaten van de nul-meting en de één-meting met elkaar vergeleken. De vragen 11 tot en met 13 zijn specifiek ten behoeve van de één-meting toegevoegd.

In de onderzoeksvragen wordt gesproken over kraakincidenten in 2023. Dit gegeven hebben we – net als bij de nul-meting – ruim opgevat, dat wil zeggen dat er sprake is van een kraakincident als de kraak en/of de (aanzet tot) ontruiming in het jaar 2023 heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat we van een kraakincident in 2023 spreken als een pand:

- voorafgaand aan het jaar 2023 is gekraakt en het pand in 2023 is ontruimd dan wel dat daartoe een poging is gedaan;
- in 2023 is gekraakt en in 2023 is ontruimd;
- in 2023 is gekraakt en in 2024 is ontruimd;
- in 2023 is gekraakt en dat in 2024 nog steeds is gekraakt;
- in 2023 is gekraakt en de krakers er voorlopig mogen blijven zitten van de eigenaar of dat er een tijdelijke huurovereenkomst is getekend.

Waar in de bovenstaande afbakening wordt gesproken over ‘ontruiming’, doelen we op zowel een vrijwillige ontruiming, een ontruiming op last van de voorzieningenrechter (de civielrechtelijke route), een ontruiming wegens overtreding van het bestemmingsplan (de bestuursrechtelijke route) als op een ontruiming op last van de officier van justitie (de strafrechtelijke route).

1.3 Onderzoeksmethoden

We hebben vier wegen bewandeld om de onderzoeksvragen te beantwoorden; deze routes bespreken we in de navolgende vier subparagrafen.

1.3.1 Deskresearch

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

1.3.2 Gegevensadministratie politie

Meldingen en aangiften legt de politie vast in de Basisvoorziening Handhaving (BVH). Elk incident krijgt dan een code mee; een zogeheten maatschappelijke klasse.⁵ ‘Kraken’ (art. 138a Sr) is echter geen code in BVH. Daarom worden kraakincidenten veelal weggeschreven onder ‘huisvredebreuk’ of ‘lokaalvredebreuk’. Echter, ook andere codes in relatie met een kraakincident, zoals ‘vernietiging’ of ‘overige meldingen’, zijn denkbaar. Dit maakt het zoeken naar kraakincidenten in de politieadministratie tot een lastige opgave. BVH kent wel de mogelijkheid om een projectcode Kraken aan een incident te koppelen, maar politiefunctionarissen blijken deze code slechts in beperkte mate te gebruiken.

Bij de nul-meting is in de politieadministratie naar kraakincidenten gezocht door gebruik te maken van de zoekstring `kraken=kraker%=gekraakt%=kraak%`⁶ in combinatie met veertien maatschappelijke klassen. Voorwaarde daarbij: de registratie moest zijn aangemaakt in het peiljaar (2021). Voor de één-meting is van dezelfde methode gebruik gemaakt, maar dan met de voorwaarde dat de registratie is gemaakt in het peiljaar 2023.

Bij de nul-meting leverde dit 3.247 BVH-nummers op. Bij de tweede zoekslag binnen de nul-meting is gebruik gemaakt van zowel een selectieve als een willekeurige steekproef. De willekeurige steekproef (ter controle van de selectieve steekproef) leverde bij de nul-meting echter nauwelijks extra kraakzaken op. Daarom hebben we bij de één-meting volstaan met de selectieve steekproef.

De gehanteerde onderzoeksmethode bij de nul- en één-meting is bij voorkeur identiek om de resultaatvergelijking zo zuiver mogelijk te houden. Aangezien echter de opbrengst van de willekeurige steekproef bij de nulmeting 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-meting niet te herhalen. Een bijkomend argument is dat het opvragen en inzien van dossiers inbreuk maakt op de privacy van de betrokkenen. Hoewel dit is toegestaan voor wetenschappelijk onderzoeksdoeleinden, is het goed om die inbreuk zoveel mogelijk te beperken. Ook in dit licht bezien, zou het herhalen van de willekeurige steekproef een moeilijk te verdedigen inbreuk op de privacy van betrokkenen inhouden.

⁵ Het benoemen van de ‘maatschappelijke klasse’ is de manier van het classificeren van incidenten binnen de politieregistratie. Alle incidenten (meldingen en aangiften) hebben een incidentcode c.q. een maatschappelijke klasse. Bij de registratie van een aangifte of melding in BVH verplicht het systeem de politiefunctionaris om een maatschappelijke klasse in te voeren. Dit gaat handmatig op basis van een keuzemenu. Er kan binnen de politieadministratie niet systematisch worden gezocht op strafrechtswetsartikelen. Ofwel, rechtstreeks zoeken op artikel 138a (kraakartikel) is niet mogelijk.

⁶ 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`).

Bovenstaande betekent dat bij de tweede zoekslag BVH-nummers (dossiers) zijn geselecteerd op basis van criteria overeenkomstig met die van de nul-meting. Het dossier moet daarbij aan ten minste een van de volgende vier criteria voldoen:

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’.

Dit heeft voor de één-meting geleid tot de selectie van documenten onder 366 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 dan ook daadwerkelijk sprake is van een kraakincident. Hierbij is een kraakincident op dezelfde wijze gedefinieerd als bij de nul-meting (zie ook Kruize en Gruter, 2023, p. 35-37). 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).

Van de aanvankelijk 366 geselecteerde BVH-nummers blijken er uiteindelijk 143 ook daadwerkelijk betrekking te hebben op een kraakincident. Er zijn echter kraakincidenten die onder meerdere BVH-nummers voorkomen in de politieadministratie. Na uitfiltering van deze ‘dubbels’ resteren er 108 kraakincidenten waarover we voor het jaar 2023 informatie hebben gevonden in BVH.

1.3.3 Gegevensadministratie Openbaar Ministerie

De administratie van het Openbaar Ministerie is bevraagd om inzicht te krijgen in de strafrechtelijke afdoening in het geval een kraker als verdachte is aangemerkt. Bij de nul-meting is gezocht met het BVH-nummer (na de zoekslag bij de politie) en rechtstreeks in de OM-administratie aan de hand van artikel 138a. Het matchen met het BVH-nummer gaf echter geen optimaal resultaat. Daarom is bij de nul-meting ook het corresponderende parketnummer al bij de politie opgevraagd via BOSZ (Betere Opsporing door Sturing op Zaken). In dit systeem kunnen we zien of het feit is geseponneerd dan wel door de politie naar het OM is ingestuurd. Voor de één-meting hebben we wederom op deze wijze via BOSZ gezocht naar relevante parketnummers.

1.3.4 Interviewronde

Bij de nul-meting 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 nul-meting. Er is voor deze één-meting gesproken met vertegenwoordigers van drie politie-eenheden, officieren van justitie uit vijf arrondissementen,⁷ drie rechter-commissarissen van drie rechtbanken en twee huurrechtadvocaten. Een overzicht van de respondenten staat in bijlage 2. Het afwijkend aantal voor de politie-eenheden heeft onder andere te maken met het feit dat een van de geïnterviewde politiefunctionarissen (eenheid Rotterdam) uit de nul-meting in de praktijk niet de portefeuille kraken bestierde. De andere, ditmaal ontbrekende politiefunctionaris is die van de eenheid Den Haag. In plaats van twee voorzieningenrechters bij de nul-meting zijn voor de één-meting drie rechter-commissarissen bereid gevonden tot gesprek.

Alle gesprekken (in duur gemiddeld vijf kwartier) zijn online gevoerd via Webex. Na afloop zijn de gespreksverslagen teruggekoppeld naar de respondenten voor eventuele aanvullingen en uiteindelijke instemming met de verwoorde tekst op papier.

1.4 Leeswijzer

Het rapport heeft zes hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk volgt hoofdstuk 2 dat inzoomt op de aard en omvang van kraakincidenten anno 2023. In hoofdstuk 3 richten we de blik op de procedures rond ontruiming. De veranderingen door de nieuwe wet komen aan bod in hoofdstuk 4 en in hoofdstuk 5 gaan we in op de vervolging en bestrafing van krakers. We sluiten af met een conclusiehoofdstuk (6) waarin we met de antwoorden op de onderzoeksvragen de probleemstelling beantwoorden die aan deze één-meting ten grondslag ligt.

Hyperlinks

Sommige onderstreepte woorden in deze tekst bevatten een hyperlink naar een internetpagina, bijvoorbeeld van de genoemde organisatie of van een beleidsnotitie of een mediabericht. Alle hyperlinks zijn tevens in de bronnenlijst opgenomen.

⁷ Bij de officieren van justitie is in twee gevallen sprake van een dubbelinterview waarbij twee personen in één gesprek aan het woord zijn geweest.

2. Kraakincidenten 2023: aard en omvang

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag wat in 2023 de aard en omvang is van kraakincidenten in Nederland. De wijze waarop een kraakpand wordt ontruimd komt in hoofdstuk 3 aan de orde. We bespreken hier de situatie tijdens het jaar 2023 (het peiljaar voor de één-meting), waarbij we de gevonden resultaten vergelijken met het jaar 2021 (het peiljaar voor de nul-meting) conform onderzoeksvraag 10.⁸

2.1 Aantal gevonden kraakincidenten

Onderzoeksvraag 1 heeft betrekking op *alle* kraakincidenten en onderzoeksvraag 2 op geregistreerde (meldingen en aangiften) van kraakincidenten in Nederland.⁹ Het is op zichzelf logisch om dit onderscheid te maken, want er kunnen panden zijn gekraakt waar de politie geen weet van heeft. Er is dan geen melding of aangifte van gedaan. Evenals bij de nul-meting brengt de gekozen werkwijze met zich mee dat we geen zicht hebben gekregen op kraakincidenten die niet bij de politie bekend zijn.

Hierbij tekenen we aan dat de kans dat er kraakzaken zijn waarop de politie geen zicht heeft waarschijnlijk klein is. Dat laatste is ook de inschatting van onze politierespondenten. Immers: er is om te beginnen een categorie krakers die zelf contact opneemt met de politie om de kraak te melden. Dit wordt onder andere gedaan – aldus de twee advocaten die regelmatig de belangen van krakers behartigen – om te voorkomen dat krakers als inbrekers of overvallers worden gezien (door bijvoorbeeld een melding van omwonenden) en om te documenteren dat de krakers huisrecht hebben gevestigd. En krakers die geen contact zoeken met de politie komen vroeg of laat eveneens wel in beeld, zo is de gedachte. De politie wordt dan namelijk geïnformeerd via de eigenaar of het zijn omwonenden die de politie op hun aanwezigheid attenderen. En soms is het – in eerste aanleg – natuurlijk ook de politie zelf die de kraak constateert, bijvoorbeeld via de wijkagent.

Wel is het de vraag of we ook alle kraakzaken in de politieadministratie hebben gevonden. Het antwoord moet ontkennend luiden, althans indien we afgaan op de checks die we hebben gedaan

⁸ Onderzoeksvraag 10 luidt: “In hoeverre verschilt de aard en omvang van kraken en uitvoeringspraktijk van de handhaving van het kraakverbod zoals beschreven als antwoord op de onderzoeksvragen 1 tot en met 9 ten opzichte van de resultaten uit de nul-meting (en dus ten opzichte van het jaar voorafgaand aan de wetswijziging)?”

⁹ Onderzoeksvraag 1 luidt: “Hoeveel kraakincidenten doen zich voor in Nederland in 2021? Om wat voor panden gaat het (type en eigenaar)? En hoe is de regionale spreiding hiervan?” Onderzoeksvraag 2: “Hoeveel geregistreerde kraakincidenten doen zich voor in Nederland in 2021? Om wat voor panden gaat het (type en eigenaar)? En hoe is de regionale spreiding?”

bij twee arrondissementen. Zo hebben we van drie arrondissementen – Noord-Nederland, Amsterdam en Oost-Nederland – de kraakzaken gekregen die bij deze parketten bekend zijn.¹⁰ De zaken uit Noord-Nederland en Amsterdam hadden we ook al getraceerd in BVH. Voor Oost-Nederland geldt echter dat we van de tien zaken er drie blijken te hebben gemist in BVH. De overige zeven zaken hadden we al wel getraceerd. Daarnaast hebben we in BVH voor dit arrondissement dan wel weer zes kraakzaken gevonden die niet bij de kraak-officieren van het betreffende OM bekend blijken te zijn.

Een en ander betekent dat de resultaten met enige terughoudendheid moeten worden geïnterpreteerd.

Zoals beschreven in paragraaf 1.3.2 hebben we 366 BVH-dossiers bestudeerd waarvan er 143 betrekking te hebben op een kraakincident. Sommige kraakincidenten worden beschreven in meerdere dossiers; na ontdebelling blijven er 108 kraakincidenten over. In Tabel 2.1 is weergegeven in hoeverre kraakincidenten zijn geïdentificeerd op basis van de vier selectiecriteria in combinatie met de zoekstring (kraken=kraker%=gekraakt%=kraak%). Het blijkt dat aan de hand van de projectcode kraken, de term ontruiming en/of aangifte van huisvredebreuk een kraakincident redelijk succesvol kan worden geïdentificeerd. Dit geldt in mindere mate voor de aangifte van vernieling; een aangifte van vernieling in combinatie met de zoekstring blijkt toch maar zelden een kraakincident te betreffen. Dit resultaat geldt zowel voor de hier voorliggende één-meting als ook voor de nul-meting.

Tabel 2.1 Gevonden kraakincidenten in 2023 (en 2021)

	BVH-nummer betreft kraakincident?			2023	2021
	Ja	Nee	Totaal	Perc. 'ja'	Perc. 'ja'
Projectcode kraken	20	9	29	69 %	81 %
Ontruiming	97	46	143	68 %	77 %
Aangifte huisvredebreuk	85	26	111	77 %	63 %
Aangifte vernieling	9	152	161	6 %	14 %

Zoals gezegd, hebben we in BVH 108 kraakincidenten uit 2023 gevonden. Bij de nul-meting (over het jaar 2021) zijn er 128 kraakincidenten in BVH getraceerd. Deze getallen lijken erop te duiden dat er in 2023 minder is gekraakt dan in 2021. Overigens zijn er vooralsnog geen aanwijzingen dat de invoering van de Wet handhaving kraakverbod hier debet aan is.

We hebben 31 mediaberichten verzameld over unieke kraakincidenten uit 2023. Van deze 31 zaken zijn er 25 ook teruggevonden in BVH. Voor de zes zaken die niet zijn getraceerd in BVH gaat het om de kraak van een braakliggend terrein (twee keer), zijnde een terrein in Amsterdam en een terrein in Amstelveen. Daarnaast betreft het een pand dat in oktober 2022 is ontruimd.

¹⁰ In theorie zijn dit alle bij de politie bekende kraakzaken, want de interne afspraak is dat het OM daarvan in kennis wordt gesteld.

Deze ontruiming vechten de krakers aan bij de rechter; in juni 2023 worden ze in het gelijk gesteld door de rechter. De vierde zaak is een kraak door het Nijmeegse krakerscollectief Jantien. Er zitten meerdere kraken van Jantien in ons BVH-bestand, maar de lokale omroep RN7¹¹ meldt een kraak in de Moenstraat in Nijmegen op 9 januari 2023 die wij niet in BVH hebben aangetroffen. De krakers worden er door de politie direct uitgezet (heterdaad). De krakers claimen overigens dat dit de derde keer is dat de politie ten onrechte de situatie kwalificeert als een heterdaad. De vijfde zaak betreft een kraak uit 2021 in Voorschoten; in 2023 moeten de krakers uit het door hen gekraakte pand vertrekken. Dit gaat zonder bijstand van de politie, waardoor we in ons peiljaar 2023 geen BVH-melding vinden van deze zaak. En tot slot is er een zaak waarbij er in januari 2023 twee woningen van een woningcorporatie in Enschede zijn gekraakt.

2.2 Aard van de gevonden kraakincidenten

In de onderzoeksvragen wordt om een typering van kraakincidenten uit het peiljaar 2023 gevraagd. Gevraagd wordt te typeren op basis van de volgende vier elementen:

- 1) Aangifte of melding
- 2) Regionale spreiding
- 3) Type object
- 4) Type eigenaar

‘Type kraker’ wordt niet als element genoemd in de onderzoeksvraag, maar hebben we hier als (5) volledigheidshalve toegevoegd.

Ad 1. Aangifte of melding

We hebben vastgesteld dat er bij 94 van de 108 kraakincidenten aangifte is gedaan (87 procent). Bij de nul-meting is er aangifte gedaan bij 73 procent van de gevonden kraakincidenten. Het is niet duidelijk waar dit verschil aan is toe te schrijven. Het is mogelijk dat pandeigenaren vaker aangifte doen in de hoop op een ontruiming op bevel van de officier van justitie. We lezen in ieder geval af en toe in de aangifte dat de eigenaar op de hoogte is van de Wet handhaving kraakverbod en dat deze met verwijzing naar de wet om een (snelle) ontruiming vraagt. Deze wens van de eigenaren wordt overigens – zoals we ook later in dit verslag zullen verwoorden – lang niet altijd gehonoreerd.

Ad 2. Regionale spreiding

In alle tien politie-eenheden zijn er kraakincidenten geregistreerd. Tabel 2.2 geeft het overzicht. De procentuele verdeling over de politie-eenheden verschilt in 2023 iets van de verdeling in 2021, maar het totaalbeeld is redelijk vergelijkbaar. Er zijn in 2023 vooral minder incidenten binnen de politie-eenheden Oost-Nederland en Den Haag. Een inhoudelijke verklaring hiervoor hebben we niet. Mogelijk zijn het toevallige fluctuaties.

¹¹ RN7 is de lokale omroep voor de gemeenten Beuningen, Druten, Nijmegen, Overbetuwe en Wijchen. <https://www.rn7.nl>.

Traditioneel vindt een substantieel aantal kraakincidenten plaats in de grote gemeenten. Opvallend is dat er in 2023 geen enkel kraakincident is gevonden binnen *de gemeente* Den Haag. Ook bij de nul-meting kende de gemeente Den Haag al weinig kraakincidenten.

- Gemeente Amsterdam: 22 kraakincidenten in 2023 (20 in 2021)
- Gemeente Rotterdam: 14 kraakincidenten in 2023 (14 in 2021)
- Gemeente Den Haag: 0 kraakincidenten in 2023 (4 in 2021)
- Gemeente Utrecht: 8 kraakincidenten in 2023 (8 in 2021)

Tabel 2.2 Aantal gevonden kraakincidenten in 2023 (en 2021) per politie-eenheid

Politie-eenheid	Kraakincidenten 2023		Kraakincidenten 2021	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Noord-Nederland	7	6 %	8	6 %
Oost-Nederland	13	12 %	22	17 %
Midden-Nederland	17	16 %	15	12 %
Noord-Holland	8	7 %	9	7 %
Amsterdam	22	20 %	22	17 %
Den Haag	5	5 %	12	9 %
Rotterdam	16	15 %	20	16 %
Zeeland/MW-Brabant	6	6 %	4	3 %
Oost-Brabant	8	7 %	8	6 %
Limburg	6	6 %	8	6 %
Nederland	108	100 %	128	100 %

Ad 3. Type object (gekraakte woningen versus niet-woningen)

In bijna 60 procent van de gevonden incidenten gaat het om een gekraakte woning. In sommige zaken gaat het daarbij niet om één maar om meerdere woningen. Dit geldt voor zeven incidenten waarbij een woning is gekraakt. Het kan dan bijvoorbeeld om twee aanpalende woningen gaan (vier keer), maar er kunnen ook meerdere woningen bij zijn betrokken. Dit geldt bijvoorbeeld voor drie woningen in Schiedam die op de nominatie staan om te worden gesloopt. Onder de noemer van vrijetijdswoning registreren we een woonboot (twee keer) en een chalet (twee keer).

Tabel 2.3 Type object bij de gevonden kraakincidenten uit 2023 (en 2021)

	Kraakincidenten 2023		Kraakincidenten 2021
	Aantal	Percentage	
<i>Woningen</i>	63	58 %	60 %
Woning	57	53 %	50 %
Boerderij	2	2 %	9 %
Vrijetijdswoning	4	4 %	1 %
<i>Niet woningen</i>	43	40 %	38 %
Bedrijfswoning/pand (algemeen)	22	20 %	16 %
Kantoorpand	3	3 %	5 %
Openbaar gebouw	2	2 %	5 %
Horecapand	4	4 %	5 %
Winkelpand	8	7 %	4 %
Overig	4	4 %	2 %
Terrein	2	2 %	2 %
Totaal	108	100 %	100 %

Bij niet-woningen kan het gaan om een complex met meerdere gebouwen. Dit geldt bijvoorbeeld voor een fabriekspand in Zaandam waar zich boven de fabriek ook twee woningen bevinden. Een bedrijfspand met daarboven een woning komt overigens regelmatig voor indien het een winkelpand betreft. Bij de categorie ‘Niet-woningen-overig’ gaat het twee keer om een kerkgebouw en twee keer om een opslagruimte.

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 CBS¹² staat in 2023 in de provincies tussen de 2 en 3 procent van de woningen leeg, terwijl dit percentage aanzienlijk hoger is voor winkel- en kantoorruimtes en industriële gebouwen, namelijk tussen de 6 en 10 procent. De provincie Limburg is hier een uitschieter met percentages van boven de 10 procent.

Ad 4. Type eigenaar

Tabel 2.4 laat zien dat de groep van eigenaren nogal uiteenlopend is van karakter. Het valt op dat panden in bezit van woningcorporaties in 2023 minder vaak worden gekraakt in vergelijking met

¹² 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.

2021, terwijl juist het omgekeerde geldt voor panden in het bezit van de (gemeentelijke) overheid.

Tabel 2.4 Type eigenaar bij de gevonden kraakincidenten uit 2023 (en 2021)

	Aantal 2023	Percentage 2023	Percentage 2021
Bedrijf	44	41 %	34 %
Particulier	20	19 %	23 %
Woningcorporatie	10	9 %	22 %
Stichting/vereniging	5	5 %	9 %
Gemeente	16	15 %	9 %
Overheid (anders dan gemeente)	6	6 %	-
Onbekend	7	6 %	2 %
Totaal	108	100 %	100 %

Ad 5. Type kraker

Voor een typering van de kraakscene¹³ baseren we ons op de beschrijving die de interviewrespondenten geven. Hoewel iedereen uiteraard zijn eigen woorden gebruikt, is er op basis van de uitspraken in de interviews een ruwe tweedeling te maken: idealistisch of activistische krakers versus krakers voor (eigen) huisvesting. Bij de eerste groep worden ook andere idealen of maatschappelijke standpunten uitgedragen die geen directe link hebben met het thema wonen, maar vooral aanhaken bij groeperingen die in de ogen van de krakers, net als de krakers zelf, een ‘underdog- of minderheidspositie’ bekleden in de (westerse) samenleving. Het kan dan bijvoorbeeld gaan over de emancipatie van de LHBTQIA+¹⁴-gemeenschap, of om meer politiek geladen thema’s zoals het Palestijns-Israëliëse conflict en de deels daarmee ook verband houdende zogenoemde culturele dekolonisatie.¹⁵ Daarnaast kan ook het aandacht vragen / actie voeren voor het behoud van rafelrand-plekken in de stad onderdeel vormen van de meer ideologisch georiënteerde krakersscene.

De vertegenwoordiger van de Amsterdamse politie-eenheid, gevraagd naar zijn ‘mentale kaart’ over de kraakscene anno 2023, zegt daarover het volgende:

We hebben ‘Mokum Kraakt’. Dat zijn mensen zoals ‘Kinderen van Mokum’, ‘Hotel Mokum’. Ze staan voor leefbare, betaalbare woonruimte en een eerlijke vrije stad. Ze zijn vooral kritisch op

¹³ Het spreken van een ‘kraakbeweging’ zoals we kennen uit de jaren tachtig van de vorige eeuw lijkt een wat ongelukkige benaming voor de wijze waarop krakers zich anno 2023 manifesteren. Van een dergelijke breed gedragen kraakbeweging lijkt nu veel minder sprake.

¹⁴ LHBTQIA+, ofwel: lesbisch, homoseksueel, biseksueel, transgender, intersekse, queer en asexueel. De + staat voor alle andere vormen die niet heteroseksueel en cisgender zijn.

¹⁵ Culturele dekolonisatie, ofwel het veranderingsproces van een maatschappij waarbij (westerse) koloniale denkpatronen over geschiedenis, wetenschap en cultuur worden teruggedrongen. Onder ideale omstandigheden kenmerkt een ‘gedekoloniseerde’ samenleving zich door pluriformiteit, diversiteit en inclusiviteit. Zie ook [dit lemma](#) in Wikipedia.

de kapitalistische samenleving. Verder is er een links-anarchistische-feministische groep: 'AFGA' (Anarcha Feminist Group Amsterdam); de groep die ook in de Vossiusstraat zat. Ze zijn vaak actief bij demonstraties. Het anti-politie-sentiment is groot bij deze groep. De deelnemers richten zich erg tegen de verrechtsing. Verder is er nog the Autonomous 'Student Struggle' (met veel buitenlandse studenten), een groepering die inmiddels is samengesmolten met de Amsterdam Student Encampment en andere 'Pro Palestina'-bewegingen vanuit studentengroepen. Deze groep lijkt echt op zoek naar gratis woonruimte. In die sferen is er ook nog 'Autonomous Shelter', een relatief nieuwe loot aan de stam van kraakgroeperingen.

Een bijzonder segment van krakers wordt gevormd door de zogenoemde wildkrakers, een groep die zo wordt benoemd door een van de advocaten. Het gaat dan om personen die kraken zonder dat ze zelf die naam geven aan de activiteit. Vaak betreft het daklozen. Volgens een van de geïnterviewde advocaten die wel eens deze soort kraker bijstaat, verlopen de kraken door deze personen vaak 'rommelig'. Het kan dan gebeuren dat een kraker uit deze categorie soms al ergens weken woont en door politiefunctionarissen er vervolgens niet op wordt gewezen dat de 'kraker' huisvrede heeft. Nog een andere, bijzondere vorm van kraken waarop we worden gewezen, is die van het kraken van militair erfgoed. Het gaat dan bijvoorbeeld om oude schuilkelders waar lang niet altijd plannen voor bestaan.

Van groepen zoals 'We are here', de ongedocumenteerden (uitgeprocedeerde asielzoekers) die enkele jaren geleden in Amsterdam krakend van leegstaand pand naar leegstaand pand trokken, lijkt geen sprake. Dit fenomeen vormde mede aanleiding voor de nieuwe wetgeving die het kraken als 'woonmodel' moet voorkomen. Dat is waarschijnlijk eveneens te danken aan het feit dat de grote steden in 2023 een betere opvang bieden aan deze groep. Deze zogeheten Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV), staat beter bekend onder de naam bed-bad-broodregeling. De regeling is bedoeld om uitgeprocedeerde asielzoekers te begeleiden bij vertrek of – in het geval van nieuwe gegevens – hen in Nederland de hernieuwde procedure af te kunnen laten wachten.

3. Kraakincidenten 2023: procedures rond ontruimingen

In dit hoofdstuk staan de procedures rond ontruimingen van de gekraakte panden centraal. De term ontruimen definiëren we hierbij als de handeling waarbij de krakers het pand weer verlaten. Dit kan vreedzaam in (goed) overleg plaatsvinden, maar kan in sommige gevallen ook gepaard gaan met conflict en geweld.

In de rapportage over de nul-meting is uitvoerig het proces beschreven dat voorafgaat aan de eventuele ontruiming: het eerste contact met de krakers, het vaststellen van huisrecht en de plannen van de eigenaar met het gekraakte pand (Kruize en Gruter, 2023, p. 48-53). Hier beperken we ons tot slechts een korte (her)bespreking van deze elementen, want de invoering van de Wet handhaving kraakverbod heeft geen invloed op deze fase in het proces.

Eerste contact

Of de politie nu door de krakers zelf, omwonenden of door de eigenaar op de hoogte wordt gebracht van het kraakincident, het is min of meer standaard dat politiefunctionarissen – veelal in de persoon van de wijkagent – vervolgens langsgaan om poolshoogte te nemen. De politie zal dan vaststellen of de krakers zich kunnen beroepen op huisrecht. De afspraak is dat in de eerste fase van een kraak een officier van justitie wordt geconsulteerd, maar in praktijk gebeurt dit niet altijd. Het verschilt per arrondissement welk soort officier van justitie erbij wordt betrokken. In de arrondissementen waar we een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie hebben gesproken, is er wel een officier die de portefeuille Kraken beheert, maar dat betekent niet automatisch dat ook altijd alle kraakzaken met deze officier worden besproken. Dit – het bespreken van *alle* kraakzaken met één officier – gebeurt overigens wel binnen het arrondissement Amsterdam.¹⁶

Vaststellen huisrecht

Huisrecht ontstaat zodra er sprake is van feitelijke bewoning; daarbij is niet van belang of die bewoning geschiedt krachtens enig recht (HR 4 september 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA4943).¹⁷ 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.

¹⁶ Amsterdam kent een zogenaamde sub-driehoek, waarin de portefeuillehouders van de gemeente (OOV), de politie en het Openbaar Ministerie alle kraakzaken bespreken. Dit is een erfenis uit de tijd dat kraken met enige regelmaat gepaard ging met heftige verstoring van de openbare orde.

¹⁷ Uitspraak van de Hoge Raad van 14 december 1914 (NJ 1915, 368) en nogmaals bevestigd in de uitspraak van de Hoge Raad van 4 september 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA4943.

(HR 28 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013: CA0793).¹⁸ Als echter vanaf het begin van de kraakactie het verblijf van de krakers is gehinderd tot het moment dat er feitelijk wordt ontruimd, dan is er geen huisrecht tot stand gekomen.¹⁹ Er wordt bij deze omstandigheid dan ook wel gesproken over een heterdaadsituatie of een ‘hete kraak’.

In hoeverre er al dan niet sprake is van huisrecht berust op een inschatting van een concrete situatie. Krakers kunnen zich vanzelfsprekend niet op huisrecht beroepen als het pand feitelijk in gebruik is. Soms kan het gaan om een ‘vergiskraak’; krakers zijn zich dan niet bewust van het feit dat het pand in gebruik is. ‘Feitelijk gebruik’ kan overigens soms wel een punt van discussie zijn. Dit zien we bijvoorbeeld vooral terug in zaken waar een pand voor opslag wordt gebruikt.

Om de vraag te beantwoorden hoelang krakers al in het pand zitten, kan de politie trachten het verhaal van de krakers te verifiëren door bijvoorbeeld omwonenden te bevragen.

Bij alle kraakincidenten geldt telkens de vraag wat de eigenaar nu concreet voor plannen heeft met het leegstaande pand.²⁰ In hoeverre de eigenaar de krakers er graag weer zo snel mogelijk uit wil hebben dan wel kan krijgen, hangt mede af van de concrete plannen met het pand in kwestie. Staat het pand op de nominatie om te worden gesloopt of gerenoveerd, maar wordt daar pas op een (veel) later moment mee begonnen, dan zal de eigenaar meestal minder haast hebben. De bouwkundige staat van een pand speelt vermoedelijk ook mee bij de wens van de eigenaar. Als het pand in goede staat is, kan dat bijdragen aan de wens een snelle ontruiming te willen. Dit, omdat de eigenaar dan vreest voor mogelijk (kostbare) vernielingen.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 levenssfeer, 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) ingebruikneming aandringt, niet het geval.” (punt 13).

²⁰ Tenzij er sprake is van een ‘hete kraak’, ofwel heterdaadsituatie; dan wordt er in de regel onmiddellijk ontruimd.

Rol van de gemeente

Behalve dat de gemeente eigenaar kan zijn van een pand, hangt de mate van betrokkenheid van de gemeente af van de specifieke context waarbinnen het incident zich afspeelt.²¹ De burgemeester is degene die moet beoordelen of een ontruiming mogelijk tot een (ernstige) verstoring van de openbare orde zal leiden. Indien dat vermoeden bestaat, bepaalt de burgemeester in samenspraak met de driehoek, op welk moment er zal worden ontruimd. Een dergelijke situatie rond openbare-ordeverstoringen kan bijvoorbeeld spelen naar aanleiding van een heterdaad- of spoedontruiming, maar natuurlijk ook naar aanleiding van de uitspraak van de rechter (civiele zaak) of als gevolg van de machtiging van de rechter-commissaris. In het dossieronderzoek voor het jaar 2023 – zoals gebruikt voor deze één-meting – komen er overigens geen kraakzaken voor waarin openbare ordeverstoringen een rol spelen.

Bij kraakincidenten vindt er direct ontruiming plaats, indien 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. Indien 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 driehoek worden ontruimd.

Om een goed beeld te krijgen van de veiligheidssituatie in het gekraakte pand neemt een gemeente, bij signalen van gevaarlijke situaties in het pand, veelal het initiatief tot een schouw. Afhankelijk van de omstandigheden kunnen bij een schouw de brandweer, de gemeente en/of de omgevingsdienst en politie worden betrokken. Deze ontruimingsvariant zijn we voor het jaar 2023 echter niet tegengekomen in de dossiers.

3.1 Ontruimingsvarianten

Een kraakpand kan op vele manieren worden ontruimd. We maken daarbij allereerst een onderscheid tussen niet-gerechterlijke ontruiming en een gerechterlijke ontruiming. Bij een gerechterlijke ontruiming kan het gaan om een strafrechtelijke, civielrechtelijke of bestuursrechtelijke ontruiming.

Bij een niet-gerechterlijke ontruiming verlaten de krakers het pand al dan niet na overleg met de eigenaar en/of de politie. In de praktijk zien we ook dat er soms wordt gekoerst op een niet-gerechterlijke 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 niet aan de gemaakte afspraken te houden.

Bij een strafrechtelijke ontruiming wordt gebruikgemaakt van het feit dat kraken bij wet is verboden (artikel 138a Sr). Op basis hiervan kan de officier van justitie besluiten het pand te laten ontruimen. Deze ontruiming vindt dan plaats op basis van artikel 551a Sv. De Wet handhaven

²¹ We gaan niet nader in op de Leegstandsdeel van de Wet. Bij dit deel van de wet speelt de gemeente wel een hoofdrol.

kraakverbod heeft betrekking op deze ontruimingsvariant en we bespreken dit nader in paragraaf 3.2.

Civielrechtelijke ontruiming

Voordat kraken strafbaar werd gesteld – in 1993 via de Huisvestingswet en aangescherpt in 2010 door de Wet kraken en leegstand – was ontruiming mogelijk via een civiele procedure op basis van artikel 5:2 BW. Deze route bestaat na het verbod op kraken nog steeds. 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 sommeren het pand te verlaten. Als de krakers daartoe niet bereid zijn, kan de eigenaar een kort geding aanspannen.²²

Er is weinig twijfel over dat de eigenaar in het gelijk zal worden gesteld, als er bewijsbaar concrete plannen liggen voor het gekraakte object. De inzet is dus of de plannen van de eigenaar ook als voldoende concreet worden gezien 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 onverwachts hiermee toch te maken krijgt – dan kan om politieassistentie worden gevraagd.

Bestuursrechtelijke ontruiming

Deze route kan worden benut 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.²³ Ook burens/omwonenden die hinder ondervinden van de krakers kunnen bij het gemeentebestuur een verzoek tot handhaving indienen met als doel ontruiming van het pand.

En (uiteraard) kan ook de eigenaar van een pand een verzoek tot handhaving indienen bij het gemeentebestuur. Volgens de standaardrechtspraak heeft het gemeentebestuur 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 belangen die met de handhaving zijn gediend (ABRvS 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683). Een

²² 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. 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.

²³ Een voorbeeld hiervan is de ontruiming van het ADM-terrein in Amsterdam-Noord (zie: ABRvS 25 juli 2018, ECLI: NL:RVS:2018:2525).

handhavingsbesluit of de weigering om handhavend op te treden is vatbaar voor bezwaar en beroep.

Bij de BVH-kraakincidenten van 2023 zit overigens een zaak uit Leiden die geen bestuursrechtelijke ontruiming betreft, maar waar wel een bestuurlijk haakje aan zit. De eigenaar mag de kraak niet gedogen, omdat dit in strijd is met het bestemmingsplan. De samenvatting van het BVH-dossier van deze zaak luidt als volgt:

Het perceel is eigendom van het Rijksvastgoedbedrijf. De verhuurder heeft een blokhut met volière op het terrein aan laten leggen. Deze volière is in juni 2022 gekraakt en omgebouwd tot een woning. In december 2022 legt de gemeente Leiden een last onder dwangsom op aan het Rijksvastgoedbedrijf, omdat er een kraker op het terrein zit. Het Rijksvastgoedbedrijf doet aangifte van lokaalvredebreuk en is in gesprek met een deurwaarder. Na verwijdering van de kraker zal het gebouw van het terrein worden verwijderd.

3.2 Strafrechtelijke ontruiming

Er zijn drie varianten binnen een strafrechtelijke ontruiming:

1. Heterdaadontruiming (geen huisrecht gevestigd)
2. Ontruiming bij gevestigd huisrecht
3. Ontruiming wegens dringende noodzaak

Ad 1. Heterdaadontruiming

Als de politie, na overleg met de officier van justitie,²⁴ 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 achteraf deze machtiging aan de rechter voor te leggen, maar in praktijk komt het daar meestal niet van, behalve in zaken waarbij de krakers worden vervolgd voor artikel 138a Sr en de officier van justitie tot dagvaarding besluit.

Er is in 2023 echter een zaak geweest waarbij de krakers een heterdaadontruiming aanvechten bij de voorzieningenrechter. In deze zaak wordt op Koningsdag 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).

²⁴ Formeel moet dit overleg plaatsvinden. We zien in praktijk dat hier soms van wordt afgeweken en dat bijvoorbeeld de hulp-OvJ deze beslissing neemt.

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

Ad 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.²⁵

Indien de krakers huisrecht hebben gevestigd, dan moet de officier van justitie een machtiging tot ontruiming vorderen bij de rechter-commissaris (art. 551a, lid 1 Sv). Het gaat hierbij om een schriftelijke vordering (art. 551a, lid 2 Sv). De rechter-commissaris weegt voor het al dan niet verstrekken van de machtiging het belang van de eigenaar (eigendomsrecht) af tegen het belang van de krakers (huisrecht). De rechter beslist binnen 72 uur na indiening van de vordering en hoort zo mogelijk de betrokken partijen (art. 551a, lid 3 Sv).

De procedure bij een dergelijke ontruiming is – in theorie – als volgt:

1. De eigenaar doet aangifte bij de politie en verzoekt tot ontruiming op bevel van de officier van justitie.
2. De politie stelt vast welke concrete plannen de eigenaar heeft met het gekraakte pand.
3. De officier van justitie beslist of – op basis van de verzamelde gegevens – een strafrechtelijke ontruiming opportuun is. Bij de opportuniteitsafweging kan bijvoorbeeld het risico op herkraak worden meegewogen.
4. De officier van justitie stelt een dossier samen en vordert een machtiging tot ontruiming bij de rechter-commissaris.
5. De rechter-commissaris nodigt de krakers (met hun advocaat) uit om hun standpunt kenbaar te maken (hoorzitting).
6. Bij de hoorzitting van de rechter-commissaris zijn de advocaat en/of (een/enkele) krakers, de officier van justitie en in sommige arrondissementen ook (een vertegenwoordiger namens) de eigenaar aanwezig. De hoorzitting vindt (volgens de wet) binnen 72 uur plaats na de vordering van de officier van justitie.
7. De rechter-commissaris deelt – meestal de volgende dag – de met redenen omklede beslissing schriftelijk mee aan de officier van justitie en de (advocaat van de) krakers (art. 551a, lid 5 Sv.) Als de machtiging is toegekend, is de datum van ontruiming in de regel ook vastgesteld. Het bevel van de officier van justitie is volgens de wet dadelijk uitvoerbaar (art. 551a, lid 6 Sv.)
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.

²⁵ Bij de interviewronde geven twee officieren van justitie aan dat zij van mening zijn dat artikel 551a Sv te ruim is geformuleerd. Aan dit aspect is verder geen aandacht besteed bij de hier voorliggende éénmeting; dit punt zal worden opgepakt bij de eindevaluatie (fase 3).

Bij punt 3 staat dat de officier van justitie beslist of een strafrechtelijke ontruiming opportuun is. De officier van justitie kan namelijk ook besluiten dat dit niet aan de orde is; artikel 551a Sv is een zogeheten *kan*-bepaling. In de interviewgesprekken die we hebben gevoerd, wordt steeds benadrukt dat de eigenaar wel concrete plannen moet hebben, met andere woorden er wordt bij voorkeur niet ontruimd voor leegstand.

Daarnaast constateren we dat er verschillend wordt gedacht over de wenselijkheid rond het bewandelen van de strafrechtelijke route. Zoals ook blijkt uit de cijfers (zie Tabel 3.1, zie p. 40) zijn er arrondissementen waar deze route zelfs niet of nauwelijks wordt benut.

Ad 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 rechthabende 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).

3.3 Machtiging tot ontruiming

In de praktijk verloopt het traject naar de rechter-commissaris – 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 vordering 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- dan wel sloopplannen zijn.

Het aansluitend plannen van een hoorzitting is niet altijd eenvoudig. Een rechter-commissaris zegt daarover:

We kijken dan naar ons werkrooster. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat we het niet altijd redden binnen 72 uur. Onze werkagenda is gemiddeld al voor drie maanden vol. Ruimte voor eventualiteiten is er nauwelijks. We worden elke dag volgepland. Ofwel met voorgeleidingen, ofwel met getuigenverhoren, ofwel met (piket)diensten draaien. En daarbuiten moet je de schriftelijke module doen. Dus op een dag dat ik sta ingepland voor getuigenverhoren, zeg ik tegen mijn agendabeheerders niet na 16.00 uur te plannen. Dan heb ik nog een uur over om de schriftelijke vorderingen af te handelen. En op die momenten bijvoorbeeld een kraakzaak in te plannen.

Vervolgens wordt er een oproepbrief gemaakt voor de krakers die wordt gemaild naar de politie met het verzoek die brief uit te reiken aan de krakers. De politie maakt daarvan een procesverbaal 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 niet ongebruikelijk om de brief op het gekraakte pand aan te plakken, waarna er door de politie een foto wordt gemaakt als bewijs van de uitreiking.

De hoorzitting bij de rechter-commissaris

Het Kabinet rechter-commissaris 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.²⁶ Die aanwezigheid is niet altijd vanzelfsprekend, ofwel de rechter-commissaris staat het niet altijd toe, en ook de officier is niet altijd per se een voorstander. Een van de officieren zegt daarover:

Het gebeurt ook dat er eigenaren zijn die niet fris zijn. Knokploegverhalen. Je moet je afvragen of je dat soort eigenaren op zitting wil hebben. Het hangt waarschijnlijk toch erg van de situatie af van wat je kunt verwachten van zo'n eigenaar. Het is overigens de advocaat van de eigenaar die het verzoek indient bij het kabinet rechter-commissaris rond de vraag of de eigenaar aanwezig mag zijn.

²⁶ 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.

Maar af en toe ook wordt juist toch ook de meerwaarde van de aanwezigheid van de eigenaar als getuige benoemd, omdat deze soms de enige persoon is die details kent rond het object waar de rechter-commissaris naar vraagt. In de woorden van een van de officieren:

Het gaat toch vaak om de feitelijke situatie bij zo'n pand. Als OvJ ben je niet ter plaatse geweest, je weet gewoon niet precies hoe het daar ter plekke in elkaar zit. Maar het is uiteindelijk de rechter-commissaris die bepaalt.

In het geval de eigenaar ook aanwezig is, wordt deze geacht slechts vragen te beantwoorden ter verduidelijking waar het de feitelijke toestand van het pand betreft en de plannen die er zijn met het pand. De eigenaar is geen partij tijdens de hoorzitting. Volgens een van de officieren leidt het feit dat eigenaren soms maar weinig vragen krijgen wel eens tot frustratie bij de eigenaren. 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 niet als een sympathiek 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 meestal een of meerdere krakers²⁷ aanwezig, de advocaat van de kraker(s) en de officier van justitie. 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 het woord voeren. 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.

Zover het de zaak zelf betreft – in de zin van de juridisch woordvoering – is er bij de zitting altijd een advocaat aanwezig.²⁸ De zitting duurt gewoonlijk één à anderhalf uur.

De uitspraak van de rechter-commissaris

De uitspraak is bijna altijd de volgende dag, maar een af en toe ook nog op dezelfde dag. Een enkele keer volgt er tijdens de zitting zelf al een mondelinge uitspraak. Heel soms volgt de uitspraak aanmerkelijk later. Bij de rechtbank Overijssel is er bijvoorbeeld in 2023 twee keer een uitspraak geweest die meerdere dagen op zich heeft laten wachten. Dit zou zijn veroorzaakt door de complexiteit van de zaak.²⁹

²⁷ Door een van de geïnterviewde advocaten worden de krakers overigens stevast ‘bewoners’ genoemd.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

Waar het de afloop betreft van zaken, nadat er een machtiging is afgegeven door de rechter-commissaris, lijkt er sprake van een omissie in het administratieve proces c.q. in de toedeling van verantwoordelijkheden rond de uitvoering van de wet. Zo constateert een van de officieren van justitie dat de machtiging van de rechter-commissaris weliswaar standaard wordt gedeeld met de krakers, maar dat er in dit deel van het traject eigenlijk niemand formeel verantwoordelijk is voor het delen van die machtiging met de aangever (de eigenaar van het pand); de aangever die geen partij is bij de zitting van de rechter-commissaris.³⁰ Het besluit van de rechter-commissaris wordt via de mail naar de advocaat van de krakers gestuurd; niet naar de politie. De officier van justitie heeft in het verstrekken van een kennisgeving rond de machtiging van de rechter-commissaris verder geen rol (conform artikel 551a, lid 5 Sv).

Ontruiming na toekennen van de machtiging

Ten aanzien van de ontruiming geldt dat voor het jaar 2023 geen van de gespreksgenoten melding maakt van ontruiming waarbij de sterke arm moet worden ingeschakeld, omdat krakers niet vrijwillig het gekraakte object zouden willen verlaten. In de woorden van een van de officieren van justitie:

Wat betreft de ontruiming. Dat is bijna standaard op maandag 09.00 uur. Zowel Openbaar Ministerie als de advocaat van de krakers ontvangen dan bericht daarover. De ontruiming gaat altijd vreedzaam. De krakers zijn meestal weg, en als ze niet weg zijn dan moeten we aanhouden, maar dat willen we helemaal niet.

Bij een van de politie-eenheden is het gehele proces rond kraakincidenten opgedeeld in een aantal scenario's binnen de (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 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 nog een laatste kans geeft om te vertrekken. Volgens de gesprekspartner van deze politie-eenheid is dat echter recent niet meer nodig geweest. Meestal blijken de krakers al klaar te staan voor vertrek of zijn ze al vertrokken.

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.

³⁰ De uitspraak is volgens een van de rechter-commissarissen nooit tijdens, maar altijd na afloop van de zitting, ook al, omdat die uitspraak op schrift moet worden gezet. Dit is de taak van de griffier in overleg met de rechter-commissaris. Een van de rechter-commissarissen die wij interviewen, zegt overigens verbaasd te zijn over het feit dat deze uitspraken vaak zijn terug te vinden op de openbare website www.rechtspraak.nl. Volgens deze rechter-commissaris is het publiceren van de uitspraken tegen de regels, omdat het gaat om machtigingen afkomstig uit een besloten zitting rond personen die worden verdacht van een strafbaar feit.

3.4 Ontruimingen in getal

Voor de 108 gevonden kraakincidenten in BVH hebben we ernaar gestreefd in kaart te brengen langs welke (juridische) route de panden zijn ontruimd. Hierbij lopen we echter aan tegen het probleem dat de betreffende zaak uit beeld kan zijn bij de politie, bijvoorbeeld indien de eigenaar heeft besloten een civiele procedure te volgen. Ook kan het zijn dat we simpelweg niet beschikken over alle BVH-documenten. We hebben namelijk slechts *mutaties* uit 2023 opgevraagd. Als de ontruiming pas in 2024 plaatsvindt en deze handeling niet is gemuteerd onder het oorspronkelijke BVH-nummer uit 2023, dan missen we deze informatie. Tot slot is het natuurlijk ook denkbaar dat een pand in februari 2024 – het moment waarop BVH voor onze gegevensverzameling is bevraagd – nog steeds is gekraakt. Vanzelfsprekend ontbreken ook dan gegevens rond een ontruiming.

Tabel 3.1 geeft weer op basis van welke titel een pand is ontruimd. We zijn geen dossiers tegengekomen waarin er sprake is geweest van een ontruiming op basis van andere strafbare feiten. We hebben – ogenschijnlijk – wel twee bestuursrechtelijke ontruimingën aangetroffen in ons dossiermateriaal. De eerste zaak betreft een woning in Rotterdam. In een mutatie lezen we dat de woning in overleg met de officier van justitie is teruggegeven aan de eigenaar na een bestuurlijke sluiting. De tweede zaak betreft de kraak van een opslagruimte. In BVH lezen we (samengevat) het volgende:

De eigenaar bezit een bosperceel met een gebouw dat wordt gebruikt voor opslag. Dit gebouw is door twee krakers betrokken. Op een gegeven moment komt de zoon van de eigenaar erachter dat er krakers in het gebouw zitten en doet aangifte bij de politie. Er wordt niet strafrechtelijk opgetreden, omdat de zaak niet aan de eisen voldoet van huisvredebreuk, aldus de officier van justitie. De gemeente gaat handhaven. In de politiemutatie staat letterlijk: “Krakers zijn vorige week vertrokken alvorens hen een last onder dwangsom kon worden uitgereikt.”

Tabel 3.1 Ontruimingsroute bij de 108 gevonden kraakincidenten naar politie-eenheid

	Gerechtelijk			Niet gerechtelijk	Nog gekraakt	Onbekend	Totaal
	Straf	Civiel	Bestuur				
Noord-Nederland	2			2		3	7
Oost-Nederland	4			1	2	6	13
Midden-Nederland	3	2		4	3	5	17
Noord-Holland	3			1	2	2	8
Amsterdam	8	2		4	7	1	22
Den Haag	2	2				1	5
Rotterdam	6	2	1	3		4	16
Zeeland/MW-Brab	3			2		1	6
Oost-Brabant		1		2		5	8
Limburg	1		1	2		2	6
Nederland	32	9	2	21	14	30	108
Percentage	30%	8%	2%	19%	13%	28%	100%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat 30 procent van de kraakincidenten tot een strafrechtelijke ontruiming heeft geleid. Dit percentage was bij de nul-meting 35 procent.

De precieze route van ontruiming is bij 28 procent van de 108 incidenten voor ons niet traceerbaar gebleken; dus onbekend. Dit kan betekenen dat het pand nog niet is ontruimd, maar waarschijnlijker is dat het een niet-gerechtigde of een civielrechtelijke ontruiming betreft. De kans dat binnen deze ‘onbekend’-categorie echter tot een strafrechtelijke ontruiming (de focus voor de evaluatie van de wet) is besloten, achten we klein omdat een heterdaad-ontruiming of een ontruiming wegens dringende noodzaak politie-inzet vergt en dat wordt in BVH gemuteerd.³¹ Ook de kans dat er op bevel van de officier van justitie is ontruimd, bij de zaken die nu als ‘onbekend’ staan vermeld, is gering, want we hebben voor de betreffende zaken bij de door ons geïnterviewde officieren van justitie daarover navraag gedaan.

Tabel 3.2 Strafrechtelijke ontruiming naar politie-eenheid

	Heterdaad	Huisvredebreuk	Machtiging r-c (schriftelijk)	Totaal
Noord-Nederland			2	2
Oost-Nederland		2	2	6
Midden-Nederland	1	1	1	3
Noord-Holland		2	1	3
Amsterdam	1		7	8
Den Haag			2	2
Rotterdam	3		3	6
Zeeland/MW-Brabant	2		1	3
Oost-Brabant				
Limburg		1		1
Nederland	7	6	19	32
Percentage	22%	19%	59%	100%

Tabel 3.2 laat zien op basis van welke rechtsgrond de strafrechtelijke ontruiming heeft plaatsgevonden. Hieruit blijkt dat één kraakpand vanwege veiligheidsredenen is ontruimd. Het gaat hier om brand- en explosiegevaar dat is geconstateerd door toezichthouders van de gemeente. De

³¹ In ons BVH-bestand zit een zaak waarbij er waarschijnlijk is ontruimd op bevel van de officier van justitie na een machtiging door de rechter-commissaris, maar dat weten we niet zeker; de zaak staat dus op ‘onbekend’. In deze zaak is de gemeente eigenaar van een vrijstaande boerderij met agrarische opstallen bij dit pand. Het pand werd verhuurd, maar stond nu al een tijd leeg. Aangever stelt: “Ik verzoek om ontruiming van dit pand, omdat wij ook een nieuwe huurder hebben gevonden. Namens de Gemeente B. verzoek ik de bewoner(s) om het pand PER DIRECT te verlaten op grond van de Wet Handhaving Kraakverbod per 1 juli 2022.” De zaak landt op het bord van kraak-officier van justitie. Hij vindt dat de gemeente de urgentie voor ontruiming beter moet documenteren. Op 17 april 2023 doet de politie een voor aankondiging van procedure rechter-commissaris en vraagt of de kraker vrijwillig het pand wil verlaten. Dat wil hij niet, maar hij wil wel in gesprek met de gemeente over zijn GHB-verslaving. Verdere afloop onbekend.

krakers wilden desondanks het pand niet verlaten. Daarom heeft de officier van justitie tot een machtiging ontruiming verzocht bij de rechter-commissaris en daarom is deze zaak meegenomen onder de titel ‘machtiging r-c’.

We zien dat er zes keer tot ontruiming is overgegaan, omdat er sprake zou zijn van huisvredebreuk. Volgens artikel 551a, lid 4 Sv is er dan sprake van dringende noodzaak en is mondelinge toestemming van de rechter-commissaris nodig voordat tot ontruiming kan worden overgegaan. Wij hebben die documentatie niet aangetroffen in BVH bij deze zes zaken.

We hebben hierboven geconstateerd dat er niet veel verschil is in aantal waar het de keuze betreft voor een strafrechtelijke ontruiming bij de nul-meting versus de één-meting (35 versus 30 procent). Wel zien we dat er een verschil is in het ontruimen wegens een heterdaadsituatie (de situatie waarbij nog geen huisrecht is gevestigd). Bij de nul-meting stond een heterdaadsituatie voor 44 procent van de strafrechtelijke ontruiming. Bij de één-meting is dit percentage 22 procent. Dit verschil kan op toeval berusten (het zijn immers vrij kleine aantallen), maar er kan ook een inhoudelijke verklaring voor zijn, namelijk dat het wellicht zo is dat de politie en de officier van justitie de zaak eerder voorleggen aan de rechter-commissaris in vergelijking met de situatie van voor de Wet handhaving kraakverbod waarbij het traject (aanzegging, mogelijk kort geding) een optie was. Wellicht speelt daarbij de gedachte een rol dat de route langs de rechter-commissaris-route snel kan worden genomen. Maar het kan ook zijn dat de officier van justitie zich meer bewust is van het feit dat er een rechter aan te pas moet komen.

Uit de gespreksronde leren we onder meer het volgende over heterdaadsituaties. Een van de politiefunctionarissen constateert dat er meer dan voorheen sprake lijkt van kraakacties die worden uitgevoerd op zo'n manier dat de kans op een heterdaadontruiming klein wordt gemaakt door de krakers.³² Dat lijkt onder andere te gebeuren door de keuze voor het moment van kraken. Vaker dan voorheen zou er bijvoorbeeld worden gekozen voor tijdstippen waarop de bezetting bij politie-eenheden door de krakers als gering(er) wordt ingeschat (weekenden en feestdagen). Een ander element dat wordt ingezet om de kans te verkleinen dat er een heterdaad-uitzetting plaatsvindt, is door via sociale media te laten zien dat de krakers al enige dagen in het gekraakte pand aanwezig zijn en daarmee dus huisrecht hebben gevestigd.

Een politie-responsent schetst de handelwijze rond het kennisnemen van een kraakincident. Het relaas is waarschijnlijk illustratief voor het merendeel van het politieoptreden in deze situatie en het eventueel vaststellen van een heterdaad:

Bij elke kraak is er overleg met het Openbaar Ministerie. Ook om zeker te zijn van een eventuele heterdaadsituatie. We doen ter plekke zorgvuldig (buurt)onderzoek. Wie heeft er melding gedaan? Wat heeft u gezien? Er is ook digitaal onderzoek. Omdat krakers soms al zeggen dat ze eerder er zijn ingetrokken en dat ‘bewijzen’ middels een filmpje op social media. We proberen

³² Bij de nul-meting is er echter ook gewezen op het feit dat krakers een heterdaad-situatie trachten te voorkomen: zie Kruize en Gruter, 2023, p. 51.

dan goed uit te zoeken of ze het hebben gefaked of niet. We overleggen dat altijd met het Openbaar Ministerie. En er is eventueel overleg in de driehoek over de vraag of het problemen met openbare orde gaat opleveren. We kijken voor het vaststellen van huisrecht niet in het aantal verblijfsuren, maar meer of er al is geslapen, is gegeten.

Bij de kraakacties lijkt het steeds gebruikelijker te worden om vanuit de krakers rechtstreeks de autoriteiten (politie en soms de officier van justitie) kort (maar niet te kort) na de start van de kraakactie te informeren. In de regel gebeurt dit bij voorkeur door een mededeling via de advocaat van de krakers. In dat proces is het ook niet ongebruikelijk dat krakers vooraf informeren bij de advocaat of deze tijd heeft hen bij te staan rond het proces van kraken. Nadat de politie op de hoogte is gebracht van de kraak, is het dikwijls de wijkagent die poolshoogte gaat nemen bij het pand in kwestie.

3.5 Tijdsverloop bij ontruiming in getallen

Met de Wet handhaving kraakverbod wordt beoogd sneller tot een ontruiming te komen. Als er wordt ontruimd op heterdaad of wegens dringende noodzaak, vindt de ontruiming (vrijwel) direct plaats. De nieuwe wet moet er vooral in voorzien dat er ook snel kan worden ontruimd als er geen sprake is van deze omstandigheden. Daarom voorziet de nieuwe wet in ontruiming op bevel van de officier van justitie na machtiging door de rechter-commissaris.

Er is afgesproken dat de politie een aangifte van kraken direct doorzet naar het Openbaar Ministerie. Volgens de richtlijn van het Parket-Generaal beoordeelt de officier van justitie de aangifte binnen een week na ontvangst. Indien de officier tot ontruiming wil overgaan dan wordt binnen twee weken de vordering opgemaakt en naar de rechter-commissaris gestuurd.

Tabel 3.2 laat zien dat er negentien keer is ontruimd op basis van een bevel van de officier van justitie. Er zijn drie zaken waarbij de rechter-commissaris beluit 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 te geven voor een bevel tot ontruiming.³³ De tweede zaak betreft een kraakincident in Hengelo.³⁴ Bij deze zaak gaat de officier van justitie in

³³ 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).

³⁴ 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

hoger beroep bij de rechtbank (besloten Raadkamer)³⁵ en wordt daar in het gelijk gesteld, dat wil zeggen, de machtiging wordt alsnog afgegeven.³⁶ De derde zaak speelt in Groesbeek waar een voormalig restaurant is gekraakt.

Om de doorlooptijden op relevante ijkpunten goed in kaart te kunnen brengen is inzicht in de volgende data nodig:

- datum van kraken;
- datum van aangifte door of namens de eigenaar;
- datum van de vordering van de officier van justitie;
- datum van de zitting bij de rechter-commissaris;
- datum van ontruiming.

Deze vijf momenten geven ons zicht op de volgende vier stappen in het proces rond kraakincidenten, namelijk:

- 1) Doorlooptijd van kraak tot aangifte.
- 2) Doorlooptijd van aangifte tot vordering.
- 3) Doorlooptijd van vordering tot zitting.
- 4) Doorlooptijd van vordering tot ontruiming.

Ad 1. Doorlooptijd van kraak tot aangifte

Voor alle 108 incidenten kennen we de datum van de kraakactie en de datum van de aangifte. Dat is ook logisch, omdat dit deel van het administratieve proces bij de politie plaatsvindt en we maken gebruik van BVH-dossiers. Gemiddeld zitten er tien dagen tussen de datum van de kraak en het moment van de aangifte. In sommige gevallen wordt de aangifte al de dag na de kraak opgenomen, maar er kunnen ook enkele weken verstrijken alvorens het tot een aangifte komt.

De datum van de kraak is niet altijd exact bekend. We zijn hierbij meestal uitgegaan van hetgeen de krakers zelf daarover verklaren, tenzij er een duidelijke aanwijzing is dat het om een andere

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.

³⁵ 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).

³⁶ We hebben dus twee zaken aangetroffen waarbij de officier van justitie in hoger beroep is gegaan. We hebben tevens een hoger beroep zaak aangereikt gekregen door een geïnterviewde officier van justitie. Het gaat hierbij om een gebouw dat deels uit een bedrijfsruimte en deels uit een kantoorruimte bestaat. De rechtbank wijst het bezwaarschrift van de kraker af, omdat de eigenaar over voldoende concrete plannen voor het pand beschikt.

datum gaat dan de krakers zelf melden. Om huisvrede te stichten, verblijven de krakers (of dat zeggen de krakers tenminste) meestal al enige dagen in het pand voordat ze de kraak bekend maken, deze communiceren ze met de autoriteiten. Zodoende is het logisch dat er meerdere dagen zitten tussen de kraak en de aangifte.

De overige data in het proces van doorlooptijden behoren tot het domein van de officier van justitie. Voor deze data zouden we daarom bij het Openbaar Ministerie moeten aankloppen. Vooralsnog zijn deze gegevens echter niet centraal voorhanden bij het OM. Wel hebben we soms van officieren van justitie informatie hierover ontvangen. Ook lezen we af en toe daar wel over in de BVH-dossiers. Zo maakt de politie soms een mutatie over het informeren van de krakers rond de hoorzitting (uitreiken van de uitnodiging) of lezen we in het BVH-dossier over de afloop van de zitting.

Ad 2. Doorlooptijd van aangifte tot vordering

Van negen zaken kennen we de datum waarop de officier de vordering naar de rechter-commissaris heeft gestuurd. Gerekend vanaf de aangiftedatum zouden daar ongeveer drie weken tussen mogen zitten – een week om de aangifte te bestuderen en twee weken om tot een vordering te komen – aldus de eerder aangehaalde beleidslijn. In praktijk blijkt dat deze termijn bij vijf van de negen zaken min of meer is gehaald. Bij vier zaken zitten er ongeveer twee maanden tussen de aangifte van de eigenaar en de vordering van de officier. De redenen voor dit relatief ruime tijdsverloop tussen aangifte en vordering bij deze vier zaken kennen we niet. Wel kunnen we lezen dat het twee keer om een slooppand gaat en tweemaal om een pand dat wordt gebruikt voor opslag. Hiermee lijkt het om weinig presserende zaken te gaan.

Ad 3. Doorlooptijd van vordering tot zitting

Volgens artikel 551a Sv geeft de rechter-commissaris binnen drie dagen een machtiging af over de vordering tot ontruimen. Van zeven zaken kennen we voor dit aspect de relevante data. Bij vijf van de zeven zaken lukt het inderdaad om binnen drie dagen tot een beslissing te komen. Bij de andere twee zaken gaan er respectievelijk zeven en negen dagen overheen. Vermoedelijk zijn deze overschrijdingen het gevolg van drukke agenda's. Deze reden wordt in ieder geval aangegeven in twee gepubliceerde uitspraken (ECLI:NL:RBROT:2023:47 en ECLI:NL:RBROT:2023:615).

De rechter-commissaris heeft, in overleg met de advocaat van een van hen, [naam verdachte 1], een datum voor het verhoor bepaald. Dit verhoor heeft niet binnen een termijn van driemaal 24 uur plaatsgevonden, daar aanvankelijk onbekend was wie als advocaat zou optreden.

De rechter-commissaris heeft, in overleg met de advocaat van [verdachte01], een datum voor het verhoor bepaald. Dit verhoor heeft niet binnen een termijn van driemaal 24 uur plaatsgevonden. De agenda van de rechter-commissaris en van de raadsman alsmede de voor oproeping benodigde tijd, maakten dit niet mogelijk.

Een geïnterviewde rechter-commissaris geeft overigens aan dat ook de complexiteit van de zaak tot overschrijding heeft geleid van de termijn van drie dagen (zie ook p.38). Van deze zaken kennen we echter niet de exacte data.

Ad 4. Doorlooptijd van vordering tot ontruiming

Hoewel het bevel tot ontruiming direct uitvoerbaar is (art. 551a, lid 6 Sv), krijgen de krakers meestal een paar dagen de tijd om het pand daadwerkelijk te verlaten. Van de zeven zaken waarbij de datum van vordering bekend is, verkeert het pand gemiddeld acht dagen na de vordering ook daadwerkelijk in ontruimde staat.

3.6 Tijdsverloop bij ontruiming: de perceptie van de respondenten

Politiefunctionarissen

De drie respondenten vanuit de drie politie-eenheden zijn positief over de doorlooptijd onder de nieuwe wet. We kunnen zinsneden noteren als: “De wet handvatten biedt om sneller op te treden” Of: “Het fijn is dat er nu sneller duidelijkheid is”. De politieorganisatie verzamelt relevante pand informatie via de eigenaar van het gekraakte pand. In voorkomende gevallen kan het dan soms snel gaan met de ontruiming, zoals een van de politierespondenten stelt: “Als de route via de rechter-commissaris wordt gevolgd, is dat [de ontruiming] meestal binnen een week nadat de officier een vordering bij de rechter-commissaris heeft ingediend. Daartoe dient dan wel het dossier op orde te zijn waaruit het spoedeisend karakter voor de aangever moet blijken.”

Officieren van justitie

De officieren van justitie van vijf geraadpleegde arrondissementen zijn over het algemeen voorzichtig optimistisch waar het de doorlooptijden betreft. Maar zonder uitzondering wordt er door hen ook gewezen op de (procedurele) keerzijden. Een 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 sommige gevallen wordt daarmee de tijdwinst die er te behalen zou zijn ten opzichte van de oude situatie grotendeels of zelfs helemaal 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 op de proppen moet komen; dit kan in voorkomende gevallen de nodige tijd kosten. En tijd is, zoals hiervoor ook gememoreerd, in de agenda van de officier – die naast de kraakportefeuille ook andere taken heeft – soms een schaars goed.

Rechter-commissarissen

Twee van de drie rechter-commissarissen hebben waar het gaat om de doorlooptijd geen vergelijkingsmateriaal. Een van hen wel, omdat hij als voorzieningenrechter heeft gefungeerd onder de oude wet. Hij is enthousiast over de doorlooptijd onder de nieuwe wet, maar hij lijkt daarbij vooral te kijken naar het deel dat zijn eigen betrokkenheid als rechter-commissaris betreft, als hij zegt:

Het is veel sneller geworden, want eerst was het dan aanzeggen dat men eruit moest waarop de krakers de tijd kregen om een kort geding daartegen aanhangig te maken. Nu spreek je over 72 uur. en is de ontruiming de dag erop, maar meestal zit er nog een weekend tussen om iedereen de gelegenheid te geven om te verhuizen.

Ook de andere rechter-commissarissen richten zich waar het de vraag betreft rond de doorlooptijd op hun eigen deel dat zich binnen 72 uur moet afspelen, hoewel zij van mening zijn dat ook tussen het moment van de aangifte en het indienen van de vordering ontruiming van de officier meestal niet heel veel tijd zit.

Waar het hun eigen deel betreft, blijkt de 72 uren termijn niet altijd realistisch: Of zoals een van het stelt: “Met hangen en wurgen is het ons vervolgens wel gelukt om in drie van de vier zaken binnen 72 uur tot een beslissing te komen.”

Advocaten

De twee geïnterviewde advocaten zijn kritisch waar het gaat om 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 ook korter. 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 soms snel, maar soms kost dat voorbereiden van het dossier zoveel tijd dat de winst die wordt behaald ten opzichte van de oude situatie er eigenlijk nauwelijks nog is. Volgens de advocaten hebben sommige arrondissementen bovendien de neiging om eigenaren te verwijzen naar de civiele procedure. Een van de advocaten verwoordt dit punt als volgt:

Het OM lijkt niet zo te zitten wachten op een zaak voor de rechter-commissaris. Dus dan is er wel de neiging om tegen de eigenaar te zeggen dat deze het prima zelf kan doen. Het lijkt me bijvoorbeeld dat ze in arrondissement X daar hun prioriteiten wel anders hebben gelegd toen ze in de gaten hadden dat er meer dossierwerk op hun bord kwam. Het wordt dan: “U kunt dit net zo goed en net zo snel zelf.” In sommige arrondissementen zal het die kant opgaan.

4. Veranderingen door de nieuwe wet

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de werklast van de verschillende partijen betrokken bij kraakincidenten, de rechtspositie van krakers en de bedoelde en onbedoelde gevolgen van de Wet handhaving kraakverbod.

4.1 Werklast bij kraakincidenten

Onderzoeksvraag 8 vraagt inzicht te geven in de gemiddelde werklast per melding of aangifte voor de politie, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. We kunnen niet reconstrueren hoeveel tijd de betrokken partijen nu precies hebben besteed aan de afhandeling van een kraakincident. Wel kunnen we er een inschatting van maken op basis van de interviewronde en hetgeen we lezen in de BVH-dossiers.

Het is daarbij uiteraard in de eerste plaats van belang op welke wijze een kraakincident wordt opgepakt. Bij de zaken die we voor zowel de nul- als de één-meting hebben bestudeerd, komt het beeld naar voren dat de politieorganisatie in de regel de meeste tijd kwijt is aan de kraakincidenten. Als de eigenaar zelf het gesprek aangaat met de krakers en/of de civielrechtelijke weg bewandelt, is de gemiddelde werklast voor de politie daarentegen vrij gering. Vaak beperkt de politieke inbreng zich dan tot het gaan kijken bij het pand en het voeren van enkele gesprekken met de betrokkenen (krakers, omwonenden).

Ontruiming na uitspraak van de civiele rechter

Als de eigenaar een kort geding aanspant, dan wordt beslag gelegd op de capaciteit van de voorzieningenrechter. Meestal volgt de uitspraak tien of veertien dagen later, maar – bij spoed – kan er ook meteen een mondelinge uitspraak volgen. De uitspraak wordt dan naderhand op papier gezet.

Ontruiming bij heterdaad

Als de politie – veelal in samenspraak met een officier van justitie – besluit tot een heterdaad-ontruiming dan valt de werklast in de regel mee zolang de krakers niet worden aangehouden. Een vergelijkbare werklast is er bij ontruiming wegens huisvredebreuk. Als een of meerdere krakers zijn aangehouden, dan brengt dat echter wel het nodige administratief politiewerk met zich mee. Immers: de verdachte moet worden voorgeleid aan de hulpofficier, langs de ID-zuil worden geleid, worden ingesloten en worden verhoord. En al deze stappen moeten aan het papier worden toevertrouwd. Vervolgens moet er een dossier worden samengesteld dat moet worden ingestuurd naar het Openbaar Ministerie. De officier van justitie moet het dossier lezen en een beslissing daarover nemen, en tot slot moet de verdachte – indien gedagvaard – bij de rechtbank verschijnen. Deze zaken worden in de regel door de politierechter afgehandeld.

Ontruiming na vordering officier van justitie

Indien een pand wordt ontruimd na vordering daartoe door de officier van justitie, dan brengt dit het nodige werk mee voor alle partijen.

Werklast politie

Het zou volgens een vertegenwoordiger van een van de eenheden wel meer ‘papieren rompslomp’ zijn dan voorheen, ‘omdat justitie een sterke zaak wil voor de hoorzitting bij de rechter-commissaris’. In antwoord op de vraag hoe de tijdsinvestering er voor de politie ongeveer uitziet, komt de rekensom bij een van hen voor de politie-eenheid uit op één dag, en in uitzonderlijke gevallen mogelijk twee dagen werk. Het gaat dan onder meer over het opnemen van de aangifte, de (vervolg)contacten met de eigenaar van het gekraakte pand; het eventuele buurtonderzoek en het contact met de krakers. Een collega uit een andere politie-eenheid verwoordt het extra werk als volgt:

Meestal gaat dat dan over stukken die nog moeten worden toegevoegd. Het is wel anders dan vroeger. Je hebt nu die rechter-commissaris. Er moeten de juiste stukken bij zitten, en dat valt niet altijd mee. Een eigenaar komt soms met hele bergen papier; ‘stukken ter overtuiging’. Er is tussen de officier en de eigenaar wel vaak toch ook sprake van een kort lijntje. Vaak snel schakelen: ‘Hé, hoe zit dit?’ Bij de politie ligt een checklist voor kraakzaken; de formats zijn er wel. Maar het blijft een ‘grillig’ delict. Het wordt niet echt routine. Vaak worden de aangiftes niet opgenomen door de wijkagent, maar door de aangifteambtenaar de volgende ochtend of door een collega in de avonddienst. Dat vereist dan nog wel eens bijstelling. Daar moeten we kort opzitten om de kwaliteit dan te garanderen.

Maar het blijft moeilijk om ‘hoe te handelen bij kraakzaken tussen de oren te krijgen’, zoals we ook uit de mond van een politiefunctionaris optekenen. De algemene boodschap luidt dat politiemensen nu eenmaal niet zo vaak worden geconfronteerd met het fenomeen kraken, waardoor het hoe te handelen of hoe precies de aangifte op te nemen slecht beklijft in de hoofden.

Ten aanzien van het eventueel extra werk in de nieuwe situatie bij een ontruiming op bevel van de officier ligt het er ook wel aan welke vergelijking er wordt gemaakt door de respondent hoe dat oordeel uitvalt. Zo vergelijkt een van de gesprekspartners de situatie met die van een aantal jaren geleden waarin er sprake was van vele kraakpanden binnen zijn werkgebied, en er per jaar meerdere ontruimingsrondes waren. Daarmee vergeleken is het huidige kraaktijdperk in zijn ogen buitengewoon rustig. Het fenomeen kraken zou dezer dagen – waar het gedwongen ontruimingen betreft – voor zijn politie-eenheid nauwelijks nog politiecapaciteit kosten.

Werklast advocatuur

De twee geïnterviewde ‘kraak’-advocaten ervaren misschien niet zozeer een hogere werklast, maar wel een hogere werkdruk. Een van hen stelt dat het regelmatig een race tegen de klok is om het pleidooi rond te krijgen. In de ogen van een van de beide advocaten is er daarbij bovendien sprake van een ongelijke strijd, omdat het Openbaar Ministerie alle tijd heeft om het dossier samen te stellen, terwijl dat voor de verdediging niet geldt door de korte tijdspanne tussen de

ontvangst van het dossier en het moment waarop hoorzitting bij rechter-commissaris plaatsvindt. Bovendien lijkt de tijdsdruk ook de kwaliteit van het toegezonden OM-dossier niet direct ten goede te komen. Het relaas van een van de advocaten daarover:

Door de tijdsdruk is er een onevenredige werklast. Want spoedzaken leveren nu eenmaal meer werk dan zaken die je volgens planning kunt doen. En dat geldt voor alle partijen. Minus de partij die het wel kan plannen, en dat is het Openbaar Ministerie. Soms is het veel afzeggen en een nacht doorwerken om tijdig te kunnen leveren. Door de tijdsdruk is het aanleveren van stukken voor mij als advocaat in de regel daardoor rommeliger dan bij andere zaken. En dat zorgt ook voor het Kabinet rechter-commissaris weer voor extra werk. Als voorbeeld: in een civiel kort geding maak ik een inhoudsopgave en tabbladen voor de bewijsstukken. En hier doe ik het met een mailtje met een paar pdf's met een min of meer begrijpelijke titel en een paar foto's. En zonder inhoudsopgave, zonder tabbladen, zonder toelichting, want daar is de tijd niet voor; die tijd heb ik ook nodig om een verweer te schrijven en contact met de bewoners te hebben. Ook van Openbaar Ministerie-zijde is het op zijn minst wisselend te noemen hoe de dossiers worden aangeleverd.

Waarop de advocaat enigszins laconiek zijn betoog vervolgt:

Ik heb wel eens een dossier met een inhoudsopgave gekregen. Maar ik weet niet meer welk arrondissement dat was. Maar meestal is het niet meer dan een mail met een paar PDF's en enkele plaatjes, en af en toe een Word-bestandje ertussen. Dat is anders bij de civiele rechter, want als een eiser zijn vordering daar zo aanlevert, wordt een civiele rechter chagrijnig. De kans is dan groot dat hij dan de vordering afwijst. Ook bij de voorlopige hechtenis worden de dossiers aangeleverd bij de rechter-commissaris via het portaal Mijn strafdossier. En daar zit een standaard structuur in; die mist hier nu. Door de haast en door het ontbreken van een instructie hoe zo'n dossier moet zijn opgebouwd, wordt het rommelig haastwerk, waardoor het voor iedereen extra werk kost.

Werklast officier van justitie

Door de vaak verwoorde extra werklast bij deze partij is er ook wel enige terughoudendheid over de vermeende kortere doorlooptijd (voor ontruiming) onder de nieuwe wet, althans zover het de OM-vertegenwoordigers betreft die wij hebben gesproken. Er wordt in dit verband verwezen naar de extra werklast en de werkagenda die soms (te) vol is. Bij elk kraakincident dat aan de rechter-commissaris wordt voorgelegd, moet nu door de officier een dossier worden samengesteld. Daar ligt deels ook een taak voor de politie, maar het is de officier van justitie die verantwoordelijk is voor het dossier, waarbij de kwaliteit zodanig moet zijn dat er ook een gerede kans is dat de rechter-commissaris zal instemmen met het verzoek vordering tot ontruiming.³⁷

³⁷ In meerdere gesprekken met officieren van justitie wordt er overigens op gewezen dat er in tijd weliswaar een groter beslag wordt gelegd op het Openbaar Ministerie, maar dat er tegelijkertijd in de kosten wordt bespaard, omdat de relatief hoge rekeningen van de landsadvocaat voortaan achterwege blijven. De landsadvocaat werd onder de oude wet tot 1 juli 2022 namens de staat ingezet bij het kort geding voor de voorzieningenrechter.

De werklast bij het Openbaar Ministerie wordt, afgaande op de inbreng van de officieren van justitie in de gespreksronde, sinds de invoering van de nieuwe wet als omvangrijker ervaren. De gang van zaken in de regel is dat het Openbaar Ministerie een stapel door de politie verzameld papier krijgt waar vervolgens een dossier van moet worden gemaakt dat wordt voorgelegd aan de rechter-commissaris. Daarmee is er voor de officier van justitie een andere rol dan voorheen, omdat in de oude situatie vervolgens de landsadvocaat aan zet was om namens de staat het woord te voeren in kort geding bij de voorzieningenrechter. Of zoals een van de officieren van justitie het verwoordt: “Het leed van de landsadvocaat is nu ons leed geworden.” Op de vraag hoeveel meer tijd per zaak er dan moet worden besteed, komen geen eenduidige antwoorden. Een van de officieren van justitie schetst het volgende beeld van de nieuwe realiteit c.q. de tijdsbesteding ten opzichte van de oude situatie als volgt:

Bij een kraakzaak ben je al snel een dag bezig om het dossier in orde te krijgen, om die vorderingen naar de rechter-commissaris te krijgen. En dan vervolgens natuurlijk nog de zitting bij de rechter-commissaris. Daarmee ben je ook een paar uur kwijt. Voorheen – onder de oude wet – maakten we ook een dossier. Maar het grote verschil: dat dossier hoefde niet netjes te zijn gebundeld met een logische tekst. Dat is nu anders: voor de mondelinge vordering zoals die bijvoorbeeld vandaag aan de orde was, moesten we vijf bijlagen met tekst en foto’s sturen. En je moet daarbij de juiste keuzes maken. (...) Je moet er een mooi ‘dingetje’ van maken. Vroeger hoefde dat niet. Dan was dat het werk van de landsadvocaat. Anders gezegd: vroeger waren de stukken ook compleet, maar meer dan vroeger moeten we nu ook de stukken uitpluizen. Nu doet het Openbaar Ministerie meer om het leesbaarder en overzichtelijker te maken. De landsadvocaat hoefde dat werk alleen maar te doen als de krakers hun kort geding niet introkken. Maar ook dat was soms wel gedoe. Want dan trokken de krakers het kort geding vaak pas in op de dag van de zitting zelf. En dan was het werk natuurlijk al wel gedaan.

Wat niet met zoveel woorden terugkomt in het bovenstaande betoog, maar wat ongetwijfeld in de nieuwe situatie ook een rol speelt bij het ervaren van extra werklast, is dat er nu altijd een dossier moet worden gemaakt voor de zitting bij de rechter-commissaris, terwijl dat voorheen slechts aan de orde was indien de krakers een kort geding aanspanden tegen de voorgenomen ontruiming. En zoals een van de officieren van justitie benadrukt ten aanzien van de eisen die worden gesteld aan het dossier: “De toets bij de rechter-commissaris, is niet een marginale. Je moet het dossier echt heel goed opstellen waar het gaat om de plannen die er zijn met het pand, wil het verzoek een machtiging te verkrijgen tot ontruiming ook kans maken.”

Werklast rechter-commissaris

Op basis van de gesprekken met drie rechter-commissarissen lijkt het behandelen van de kraakzaken niet tot hele grote problemen te leiden rond hun werklast. Zo stelt een van hen dat het eigenlijk altijd wel lukt om een gaatje te vinden in de agenda’s ondanks de volle werkroosters. Bovendien zijn er in de arrondissementen meerdere voorzieningenrechters die kunnen fungeren als rechter-commissaris. In het arrondissement Amsterdam zijn dat er bijvoorbeeld vijf; in Rotterdam drie. Als antwoord op de vraag wat een rechter-commissaris gemiddeld aan tijd kwijt is voor een zaak, horen we onder andere de volgende rekensom:

Voorbereiden dossier: één uur. Leeswerk een half uur. Zitting maximaal een uur. Nawerk van de griffier die een machtiging maakt, maximaal twee uur. Nakijken van een en ander. Aan de voorkant een kwart dag. Al met al ongeveer ruim een dagdeel.

Een collega komt ongeveer tot dezelfde uitkomst:

Vorbereidingstijd is 1 à 2 uur. Dat is dan het lezen van het dossier. Wat is er aan de hand? Is er schade? Wat is er aangetroffen? Wordt er gas, elektra illegaal afgetapt? Al dat soort zaken is in de regel al door de wijkagent uitgevraagd. Alles wat we nodig hebben voor de belangenafweging staan – als het goed is – al in het dossier. De zitting zelf: meestal ben je met het horen wel klaar met een uur. Vervolgens doe ik dan meteen mondeling uitspraak. Ook mijn collega doet dat zo. Daarna stellen we de beslissing op schrift. Dat doen we zelf aan de hand van een model waarin alle belangen staan die je zou moeten afwegen. De griffiers hebben daar vaak onvoldoende kijk op. De beslissing kost ook twee uur. Voor het geheel dus een ruim dagdeel.

Om voor alle partijen (advocaat, officier van justitie en rechter-commissaris) de ‘uitspraak binnen 72-uur’ te kunnen halen, wordt er naar verluidt op initiatief van het Openbaar Ministerie bij sommige arrondissementen soms enkele dagen eerder dan het formele moment van vordering dossiermateriaal rondgestuurd. Daarmee heeft in elk geval de rechter-commissaris wat meer tijd om tot een goed onderbouwde beslissing te komen, en heeft ook de advocaat meer tijd om de verdediging voor te bereiden. In de woorden van een van de officieren van justitie:

We hebben de constructie gekozen van de ‘aankondiging’. Dat betekent dat je het dossier iets eerder rondstuurt voordat je het daadwerkelijke vorderingsverzoek doet. Die methode heeft de rechter-commissaris bij ons onder de aandacht gebracht. En die gedachte om het zo te doen, komt van een collega. We sturen dan de vooraankondiging rond op donderdag en het formele verzoek komt dan op maandag. Dat geeft de rechter-commissaris wat rust en regie. De ‘72-uur’-termijn gaat pas echt lopen vanaf het moment dat het dossier is ge-upload in het systeem Strafzaken van het Kabinet rechter-commissaris.

4.2 Rechtspositie van krakers

Een van de onderzoeksvragen³⁸ richt zich op de rechtsbescherming van krakers. De geïnterviewde officieren van justitie en de rechter-commissarissen zien in de procedure onder de nieuwe wet geen directe bedreiging voor die rechtspositie. De beide advocaten uit de gespreksronde zijn daarentegen wat sceptischer.

Een van de officieren van justitie stelt dat er niets onrechtmatig wordt gedaan bij de uitvoering van de Wet handhaving kraakverbod, behalve dan dat de route waarlangs kan worden gekomen

³⁸ Het betreft onderzoeksvraag 12; deze luidt: “Hoe wordt de rechtsbescherming van krakers gewaarborgd onder de nieuwe praktijk van de handhaving van het kraakverbod? In hoeverre genieten krakers als gevolg hiervan daadwerkelijk afdoende rechtsbescherming?”

tot ontruiming nu korter is. Er zijn – voor zover bekend – geen initiatieven vanuit de krakers-groeperingen om de nieuwe wet te toetsen aan het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM).

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 eerder zwaarder is dan voorheen, in de oude situatie bij de voorzieningenrechter. Hij zegt daarover het volgende:

Voorheen was het zo dat de krakers een kort geding aanspanden. Maar nu zijn wij het die het initiatief moeten nemen. Het lijkt erop dat de toetsing zwaarder is geworden. 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 drie 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 zij afwegingen maken bij de kraakzaken die worden behandeld bij 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 de rechter-commissarissen tegen elkaar afwegen, met de vraag welke voorrang moet hebben. Hierbij wordt onder andere betrokken: “Hoe lang zitten de mensen al in het pand”, “Tappen ze illegaal elektriciteit af”, “Is er een contract afgesloten”, “Hebben ze de buurt hebben 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 verblijft iedereen er; 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 hier uit moet?

De beide advocaten plaatsen wel kanttekeningen bij de mate waarin de rechtspositie van krakers wordt gerespecteerd onder de nieuwe wet. Hun kritiek spitst zich daarbij niet zozeer toe op de wijze waarop met de zaak zelf wordt omgegaan; daarover bestaat wel tevredenheid. De toetsing van de zaken is volgens de advocaten niet marginaal; er wordt in hun ogen in de regel voldoende serieus gekeken naar de bedoeling die een eigenaar heeft met een pand.

De kritiek behelst meer het speelveld tussen de officier van justitie en de advocaat. Dat speelveld wordt door een van de advocaten niet als gelijk gezien waar het de voorbereidingstijd betreft die er is voor de hoorzitting bij de rechter-commissaris. Anders gezegd: 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. In de ogen van deze advocaat is er in het licht van artikel 6 EVRM (‘equality of arms’) daarom sprake van een probleem. ‘Equality of arms’ veronderstelt namelijk dat er voldoende tijd wordt gegeven om de verdediging voor te bereiden.

Een van de officieren van justitie werpt op dat de krakers en hun verdedigend advocaat zich 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 hier 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 schuurt met artikel 8 EVRM, maar wel met artikel 6 EVRM.

4.3 Effecten van de Wet Handhaving kraakverbod

De laatste onderzoeksvraag heeft betrekking op bedoelde en onbedoelde gevolgen van de wetwijziging zijn in het eerste jaar na inwerkingtreding van de wet. De bedoelde effecten volgen uit de motieven van de initiatiefnemers van de wet – de Tweede Kamerleden Toorenburg (CDA) en Koerhuis (VVD). In het eerste rapport over de evaluatie is de beleidslogica van de Wet handhaving kraakverbod in kaart gebracht. Bij deze reconstructie van het wetgevingsproces hebben diverse ketenpartners gewaarschuwd voor mogelijke onbedoelde effecten. In deze paragraaf bespreken we de bedoelde en voorspelde mogelijk onbedoelde effecten. Tevens staan we stil bij de vraag of er zich andere, niet-voorspelde, onbedoelde effecten hebben voorgedaan.

4.3.1 Bedoelde effecten

De indieners van het wetsvoorstel verwachtten 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 initiatiefnemers.

Ad 1. Snellere en effectievere handhaving van het kraakverbod

De wet lijkt effect te hebben op de snelheid waarmee een pand wordt ontruimd in het geval de officier van justitie tot ontruiming wil overgaan. Voorheen konden de krakers dit besluit aanvechten middels een kort geding. Na de invoering van de wet beslist de rechter-commissaris over de rechtmatigheid van deze vordering.

Bij de nul-meting is de mediaan van het aantal dagen dat verstrijkt tussen het kraken van het pand en de ontruiming berekend. Bij zaken waarbij de officier van justitie een ontruiming aanzegde en deze aanzegging aan de voorzieningenrechter kon worden voorgelegd, lag de mediaan bij 79 dagen. Bij de één-meting ligt het mediane aantal dagen van kraken tot ontruimen bij zaken die zijn ontruimd met een machtiging van de rechter-commissaris op 34 dagen. Dit duidt erop dat – op basis van deze gegevens – na de invoering van de Wet handhaving kraakverbod de ontruimingsprocedure ongeveer twee keer sneller verloopt.

De vraag in hoeverre een sneller uitgevoerde ontruiming tot minder vernielingen leidt, kunnen we niet beantwoorden. Bij sommige kraken is dit niet echt aan de orde, zoals bij gekraakte sloopwoningen. Wel zien we dat er af en toe sprake is vernielingen in panden die niet op de nominatie staan om te worden gesloopt. Vooralsnog zien we – waar het gaat om de eventueel kleinere kans op vernielingen – geen link met de snelheid van ontruimen, maar we kunnen een verband ook niet uitsluiten.

Ad 2. Ontmoedigen van kraken als ‘woonmodel’

Het lijkt erop dat sinds de invoering van de Wet handhaving kraakverbod er op dit punt 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 schorpende werking die het aanspannen van een kort geding heeft om structureel en doelbewust de wet te overtreden. Er worden 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.” (Kamerstukken II 2019/20, 35 296, nr. 3 (MvT), p. 3). 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 niet kunnen vaststellen dat er 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 op die manier maatschappelijke vraagstukken aan te kaarten, zoals leegstand en vastgoedspeculatie, maar ook de emancipatie van de LHBTIQA+-gemeenschap, of om meer (internationaal) politiek geladen thema’s over het voetlicht te brengen, zoals het Palestijns-Israëlische conflict en de deels daarmee ook verband houdende zogenoemde culturele dekolonisatie (zie ook §2.2 onder Ad 5).

Verder lijkt het erop dat degenen die – al dan niet noodgedwongen – onderdak zoeken buiten de reguliere woningmarkt, tegenwoordig niet zo snel hun toevlucht nemen tot kraken, maar eerder ertoe neigen uit te wijken naar een anti-kraakwoning.³⁹ Wel komen we in de BVH-dossiers zaken tegen waarin dezelfde persoon in een korte periode achtereenvolgens in meerdere panden wordt aangetroffen. Het betreft dan meestal personen met sociaal-psychische problemen. Ook treffen we in de administratie ‘zwervers’ aan die in leegstaande panden overnachten, maar die zichzelf niet als kraker zien en in die hoedanigheid dus ook geen aanspraak maken op eventueel huisrecht.

Ad 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 niet per se. Dit gold vóór de invoering van de wet, maar geldt ook nog steeds ná de invoering van de wet. Door het versnellen van de ontruiming via het strafrecht verwachten de initiatiefnemers van de wet dat vaker voor de strafrechtelijke route wordt gekozen.

Bestudering van de BVH-dossiers leert dat bij ongeveer een derde van de kraakincidenten ontruiming plaatsvindt op basis van het strafrecht. In de andere gevallen komen krakers en eigenaren zelf tot een oplossing en daarnaast wordt de zaak soms via het civiele recht beslist. Dit percentage geldt zowel vóór als ná de invoering van de wet. Hiermee lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het percentage strafrechtelijke ontruiming (vooralsnog) niet wezenlijk is veranderd door de invoering van de Wet handhaving kraakverbod. En dat hiermee dus ook geen sprake is van de – de door de wetgever beoogde – effectievere bescherming van het eigendomsrecht.

4.3.2 Onbedoelde effecten (voorspeld)

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 (1) met zich meebrengt die de initiatiefnemers voor ogen staat. Daarnaast is er aandacht voor de werklust (2) die de nieuwe wet met zich meebrengt. Verder is in de beschouwingen het vizier ook gericht op de juridische aspecten (3).

³⁹ In het verslag van de nul-meting is aandacht besteed aan het fenomeen anti-kraak (Kruize en Gruter, 2023, p. 40-41).

Ad 1. Tijdsaspect

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is door de initiatiefnemers van de wet gesuggereerd dat er na drie dagen kan worden ontruimd. Door onder andere het Openbaar Ministerie is tegen-
geworpen dat dit niet de realiteit weerspiegelt; het opstellen van een dossier ter onderbouwing van de vordering kost immers tijd.

Het beschikbare cijfermateriaal lijkt dit, door het OM benoemde, onbedoelde effect van de nieuwe wet te onderschrijven. Bij de nul-meting is van negen zaken de tijd die zit tussen de aangifte door de eigenaar en de aanzegging van de officier bekend. Ook bij de één-meting is dit tijdsverloop (onder de nieuwe wet ‘vordering’ in plaats van ‘aanzegging’) – toevalligerwijs – bekend van negen zaken. Bij de nul-meting is deze periode bij vijf van de negen zaken korter dan tien dagen. Bij de een-meting is dat slechts het geval bij één zaak.

Zoals beschreven bij de beoogde effecten is er wel sprake van tijdwinst, indien we rekenen vanaf het moment van de kraak tot het moment van ontruiming, maar het OM heeft vooralsnog gelijk gekregen dat door de tijd die het samenstellen van het dossier kost, de tijdwinst minder groot is dan van tevoren verwacht door de initiatiefnemers van de wet.

Ad 2. Werklast OM

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer merkt Koerhuis (een van de 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.” (Kamerstukken I 2020/21, 35296, 31-16, p. 2). 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.

Bij de nul-meting heeft de officier bij vijftien kraakzaken een ontruiming aangezegd. Bij twee van deze zaken spannen de krakers geen kort geding aan. Bij één zaak is dit onbekend. Bij de andere twaalf zaken is er wel een kort geding aangespannen. In twee gevallen trekt de officier zelf de aanzegging weer in. Van de overige tien zaken komen er uiteindelijk slechts drie voor de rechter. In de andere zeven gevallen trekken de krakers hun ‘kort geding’- eis vlak voor de zitting in, maar ook in die gevallen is er dan meestal al een dossier samengesteld. We gaan er daarom vanuit dat bij tien van de vijftien zaken daadwerkelijk een dossier is samengesteld.

Als de officier onder de nieuwe wet tot ontruiming wil overgaan, dan moet er echter *altijd* een dossier worden samengesteld. De conclusie is dat er vaker een dossier moet worden opgemaakt. Daar komt bij dat voor de invoering van de nieuwe wet de politie en het OM materiaal aanleveren voor het dossier, maar het is dan de landsadvocaat die uiteindelijk het dossier samenstelt. Na de invoering van de wet is het altijd de officier die het dossier samenstelt. Het betekent meer werk voor de officier, maar wel een kostenbesparing voor het OM, omdat de landsadvocaat daar geen rol meer in heeft.

De resultaten van de één-meting wijzen echter op twee andere aspecten die ook mee moeten worden gewogen. Ten eerste zien we dat er minder vaak sprake is van een heterdaadontruiming. Een mogelijke reden hiervoor is dat politie en justitie – door de aandacht voor de nieuwe wet – zich meer bewust zijn van de rechten van krakers en 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 dus dat voor meer zaken een dossier moet worden samengesteld.

Het tweede aspect betreft de zaken rond huisvredebreuk. Hier moet voortaan ook de rechter-commissaris bij betrokken worden; de machtiging kan weliswaar mondeling worden verleend, maar dit moet dan wel achteraf schriftelijk worden afgehandeld. Ook dat genereert meer werk voor justitie.

Ad 3. Juridische aspecten

Er worden bij de behandeling van de wet door critici vraagtekens geplaatst bij het horen van krakers binnen de termijn van drie dagen. Er moet dus binnen drie dagen een hoorzitting worden ingepland. Uit de één-meting blijkt dat te lukken. Zover ons bekend zijn de krakers bij alle zaken ook gehoord. Wel lezen we in enkele gepubliceerde uitspraken dat de hoorzitting later is gepland vanwege het feit dat de advocaat van de krakers meer tijd nodig heeft gehad om de verdediging voor te bereiden.

4.3.3 Onbedoelde effecten (niet-voorspeld)

Een mogelijk onbedoeld effect dat aan de voorkant van het wetgevingstraject door geen van de partijen is benoemd, is de constatering van een van de geïnterviewde advocaten tijdens deze één-meting die stelt dat door de nieuwe wet de initiatieven rond mediation feitelijk uit het zicht zijn verdwenen. In zijn beleving leidt de wijze waarop de nieuwe wet is ingericht ertoe dat eigenaren sneller dan voorheen hun toevlucht zoeken tot de strafrechtelijke route langs de officier van justitie in plaats van door een gesprek met de krakers tot een deal te komen rond de tijdelijke bezetting van het pand in kwestie. De bestudeerde BVH-dossiers voor de één-meting onderschrijven dit beeld echter niet. Hieruit blijkt dat er vooralsnog niet vaker voor een strafrechtelijke route wordt gekozen dan bij de nul-meting (de periode vóór inwerkingtreding van de nieuwe wet).

Een ander mogelijk onbedoeld effect is het – in de ogen van een advocaat – ongelijke speelveld tussen de officier van justitie en de advocaat, met verwijzing naar artikel 6 EVRM. De gedachte is dat de advocaat onder te stevige tijdsdruk moet werken hetgeen de kwaliteit van de verdediging niet ten goede komt. We kunnen hierover (nog) geen oordeel vellen, maar het betreft een punt van aandacht voor de eindevaluatie.

5. Strafrechtelijke vervolging van krakers

Met de invoering van de Wet kraken en leegstand in 2010 geldt er een algeheel kraakverbod. Krakers maken zich daarmee schuldig aan overtreding van artikel 138a Sr. Daarmee is niet gezegd dat krakers ook altijd worden vervolgd voor deze wetsovertreding. Op basis van de dossiers die we hebben bestudeerd en de gesprekken die we hebben gevoerd met advocaten, politiefunctionarissen, officieren van justitie, en rechters kunnen we vaststellen dat vervolging voor kraken eerder uitzondering dan regel is. Dit gold voorafgaand aan de invoering van de Wet handhaving kraakverbod (nul-meting), maar geldt ook ná de invoering van deze wet.

In dit hoofdstuk gaan we na bij hoeveel van de 108 geïdentificeerde zaken de krakers als verdachte zijn aangemerkt door de politie voor overtreding van het kraakverbod en/of aan kraken gerelateerde delicten zoals huisvredebreuk en vernieling. Vervolgens brengen we de afdoening van de officier van justitie in kaart, zijnde een sepot, een dagvaarding of een strafbeschikking. Tot slot besteden we aandacht aan het vonnis van de rechter.

5.1 Aangemerkt als verdachte

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).⁴⁰ Een zaak kan dan worden geseponeerd. In de praktijk is het echter vaak zo dat de overtreder dan ook 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.⁴¹

Het beleid van het Openbaar Ministerie is dat krakers niet worden aangehouden en niet als verdachte worden aangemerkt. Er zijn echter wel uitzonderingen. Als de krakers na een gerechtelijke uitspraak bijvoorbeeld weigeren het pand te verlaten – ongeacht of het nu via de strafrechtelijke of civielrechtelijke route is – dan worden ze aangehouden en dan moet er ook een formele afdoening door de officier van justitie op volgen. Een andere reden voor aanhouding kan het herhaald kraken zijn. In twee BVH-dossiers lezen we expliciet dat recidive de reden voor aanhouding is. Daarnaast kan ook het plegen van vernielingen aanleiding zijn voor aanhouding.

⁴⁰ Het opportuniteitsbeginsel komt voort uit de gedachte dat het strafrecht in de eerste plaats het openbaar belang dient, in tegenstelling tot het privaatrecht. De beschikbare capaciteit moet optimaal worden ingezet om de doelen van het strafrecht te dienen, zo is de gedachte hierbij.

⁴¹ Het bekendste voorbeeld hiervan is het Nederlandse drugsbeleid. Bezit van drugs voor eigen gebruik is weliswaar bij wet verboden, maar wordt gedoogd – dat wil zeggen het verbod wordt niet gehandhaafd – door politie en justitie.

Er zijn – volgens de politieadministratie – bij vijftien van de 108 kraakincidenten een of meerdere verdachten aangemerkt.⁴² In totaal gaat het om dertig verdachten. Deze personen worden verdacht van overtreding van artikel 138 Sr (huisvredebreuk), artikel 138a Sr (kraken) of artikel 350 (vernieling).

Navraag bij het Openbaar Ministerie leert echter dat er daar meer zaken en verdachten zijn ingestroomd in 2023 dan dat de politieadministratie doet vermoeden. Bij het Openbaar Ministerie staat de teller op 25 zaken en 36 verdachten. Hier zijn drie mogelijke verklaringen voor:

1. De zaak is uit 2022 of eerder, maar de zaak is pas in 2023 ingestroomd bij het OM.
2. Het kraakincident is niet gevonden tijdens onze zoektocht in BVH.
3. Het kraakincident is wel gevonden, maar er is geen verdachte aangekoppeld; of, omdat het betreffende incident onder een ander BVH-nummer is gemuteerd, of, omdat deze koppeling administratief niet is gemaakt in BVH.

5.1.1 Verdachten volgens de politieadministratie

Uit Tabel 5.1 blijkt dat in BOSZ het strafwetartikel waarvan de kraker wordt verdacht niet altijd bekend is in de administratie bij zowel de politie als het OM. Indien we ervan uitgaan dat het artikel genoemd bij de politie door het OM wordt overgenomen, dan zijn er zestien personen verdacht van huisvredebreuk; tien personen van kraken, en zijn er twee verdacht van vernieling. Van de overige twee personen is het wetsartikel onbekend.

Tabel 5.1 Wetsartikel verdenking politie en OM

Politie	OM	Aantal	Percentage
138	138/1	5	17 %
138	Onbekend	11	37 %
138a	138a	1	3 %
350	350	2	7 %
Onbekend	138a	9	30 %
Onbekend	Onbekend	2	7 %
Totaal		30	100 %

Bron: BOSZ

In Tabel 5.2 is de verdeling per arrondissement weergegeven. Het blijkt dat het arrondissement Noord-Holland eruit springt wat betreft het aantal verdachten. Dit gegeven wordt veroorzaakt door een zaak met vijf verdachten en een zaak met zes verdachten. In beide zaken is artikel 138 ten laste gelegd. De zaak met vijf verdachten gaat over het kraken van sloopwoningen in de Rode

⁴² Bij de nul-meting zijn er in twintig van 128 kraakincidenten verdachten aangemerkt. Dit komt overeen met 16 procent. Bij de één-meting ligt dit percentage op 14 procent. Hiermee kan worden geconstateerd dat er geen reden is om aan te nemen dat de Wet handhaving kraakverbod op dit aspect tot een ander beleid heeft geleid.

Buurt (gemeente Zaanstad). Het verdere verloop van deze zaak is onbekend. De vervolging van de krakers is in elk geval vroegtijdig beëindigd, omdat vervolging wordt gezien als een ‘niet-kansrijke zaak’.

De andere zaak (met zes verdachten) heeft betrekking op een uitgebrande woning van particulieren. De eigenaren (erfgenamen) willen de woning verkopen. Ook hier is het verloop en de afloop van de zaak onbekend. De strafrechtelijke afhandeling van deze zaak is nog in behandeling bij het Openbaar Ministerie.

Tabel 5.2 Aantal zaken en verdachten naar arrondissement.

	Aantal zaken	Aantal Verdachten
Noord-Nederland	1	1
Oost-Nederland	2	5
Midden-Nederland	2	4
Noord-Holland	3	12
Amsterdam	1	1
Den Haag		
Rotterdam	3	4
Zeeland/West-Brabant	2	2
Oost-Brabant	1	1
Limburg		
Totaal	15	30

5.1.2 Verdachten volgens de OM-administratie

In de administratie van het Openbaar Ministerie zijn zeker zeven zaken met in totaal acht verdachten aangetroffen die eveneens in BOSZ naar voren komen. Dat weten we met zekerheid, omdat het parketnummer ook in BOSZ bekend is. Van de andere zaken die we bij de politie hebben aangetroffen, weten we dat niet zeker, maar we vermoeden dat de zaken die (nog) onbekend zijn in BOSZ, ook in de OM-administratie voorkomen. De 36 personen die in de OM-administratie voorkomen, zijn van het volgende overtredingen verdacht:

- Artikel 138a Sr (kraken): 31 verdachten. Bij veertien van deze verdachten is tevens artikel 47, lid 1, nr. 1 Sr aan de verdenking toegevoegd.⁴³
- Artikel 138 Sr (huisvredebreuk): één verdachte
- Artikel 350 Sr: twee verdachten, van wie een van hen van twee feiten is verdacht.
- Artikel 138 Sr (huisvredebreuk) in combinatie met vernieling (art. 350 Sr) en eenvoudige diefstal (art. 310 Sr): 1 verdachte

⁴³ Artikel 47/1/1 Sr luidt als volgt: “Als daders van een strafbaar feit worden gestraft: 1°. zij die het feit plegen, doen plegen of medeplegen.”

- Artikel 184 Sr (negeren bevel)⁴⁴: 1 verdachte

5.2 Afdoening door de officier van justitie

Ook hier maken we een tweedeling in de resultaatbeschrijving, namelijk tussen hetgeen we hebben aangetroffen in de politieadministratie (en waarbij we meer kennis hebben over de zaak) en de opgave van het Openbaar Ministerie.

5.2.1 Afdoening volgens de politieadministratie

In BOSZ wordt de status van de zaak aangegeven. Dit is de status gezien vanuit het perspectief van de politie. Als de status vanuit dat perspectief is ‘afgerond’, dan ligt de zaak bij het Openbaar Ministerie. Het blijkt dat van veertien van de dertig verdachten de zaak is afgerond.

Van de zestien niet-afgeronde zaken c.q. van de andere verdachten is de status als volgt:

- In behandeling: negen verdachten. Deze negen verdachten representeren twee kraakzaken. In de eerste zaak zijn zes verdachten aangemerkt en deze zaak is al besproken in §4.1 (uitgebrande woning). Bij de tweede zaak zijn drie verdachten betrokken. Bij deze zaak staat de afhandelingscode op ‘retour OM-beoordelaar’. Dit doet vermoeden dat de politie de zaak retour heeft gekregen met de vraag om aanvullende informatie. De drie personen worden verdacht van overtreding van artikel 138a Sr.⁴⁵
- Intake: twee verdachten. Het gaat hierbij om één zaak uit Nijmegen waar een voormalige schoenenwinkel is gekraakt door het krakerscollectief Jantien. Beide personen worden verdacht van overtreding van artikel 138a Sr.
- Voortijdig beëindigd: vijf verdachten. Het hierbij om één zaak uit Zaanstad; deze is al besproken in §4.1 (sloopwoningen).

Zoals we hiervoor zagen, is de zaak voor veertien verdachten bij de politie afgerond; hun zaak is doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie. In BOSZ kunnen we zien wat er vervolgens met de

⁴⁴ Deze zaak zijn we ook tegengekomen in BOSZ. Oorspronkelijk is deze zaak ingeboekt onder huisvredebreuk (art. 138 Sr).

⁴⁵ In deze zaak is een voormalige dierenkliniek gekraakt. De krakers sturen een brief aan de buurtbewoners met de volgende inhoud: “Wij zijn een groep Utrechtse studenten die allemaal de dupe zijn van de huidige wooncrisis, terwijl er ook veel leegstand is. Daarom hebben we de oude dierenkliniek gekraakt. Deze ruimte wordt al langer dan een jaar niet gebruikt, maar nu wonen wij hier en we zijn van plan er iets moois van te maken. Een bewoond pand past immers beter bij de buurt dan een leeg pand.” Volgens eigenaar is het pand echter per 1 augustus verhuurd. De politie biedt aan te bemiddelen tussen eigenaar en krakers. Dit loopt echter op niets uit. Er wordt daarop zowel een civiele als een strafrechtelijke procedure gestart. De uitspraak van de civiele rechter is er het eerst; daardoor wordt de strafrechtelijke procedure beëindigd. Opvallend is dat de bemiddeling mislukt op 23 augustus en dat de zaak begin december voor de civiele rechter komt. Dus ruim drie maanden later en daarmee is deze route in dit geval blijkbaar sneller voltooid dan de strafrechtelijke route.

zaak van deze veertien verdachten is gebeurd bij het Openbaar Ministerie. Dit levert het volgende overzicht op:

Tabel 5.3 Afdoening door de officier van justitie (BOSZ)

	Aantal Verdachten
Dagvaarding	4
Voorwaardelijk sepot	2
Onvoorwaardelijk sepot	1
Strafbeschikking	1
Nog onbekend	6
Totaal	14

Hieronder gaan we nader in op de zaken waarin de officier van justitie een besluit heeft genomen.

Dagvaarding: vier verdachten (plus een sepot)

Het gaat hier om vier verschillende kraakincidenten. Er is hierbij echter een verdachte betrokken wiens zaak is geseponneerd. In totaal zijn er bij deze vier kraakincidenten dus vijf verdachten betrokken. Uit de nadere beschrijving van deze kraakincidenten blijkt dat het om zaken gaat die we kunnen bestempelen als ‘randgevallen’, dat wil zeggen dat we ons kunnen afvragen of het hier eigenlijk wel gaat om kraakincidenten. Het zijn in ieder geval niet de ‘klassieke’ kraakzaken waarbij de krakers van meet af aan huisrecht claimen. De zaken laten zich (door ons samengevat) als volgt omschrijven:

- De woning was van de ouders van de eigenaar. Na het overlijden van zijn moeder is zijn vader verhuisd. Aangever woont in Zweden en is iedere zes weken in Nederland en verblijft dan in het huis van zijn ouders. De slaapkamer is intact en er staan diverse spullen van zijn ouders in het huis. Hij hoort van de burens dat er een ruitje is ingegooid. De dag erna gaat hij (de aangever) kijken en houdt de kraker aan (burgerarrest). De politie komt en houdt de man aan voor overtreding van art. 138a. Het lijkt erop dat het een bekende van de politie is. Het OM vervolgt de kraker voor overtreding van 138a Sr.
- Een van de verdachten is door een rechterlijke uitspraak (huurachterstand) uit zijn woning gezet. De woning is dichtgetimmerd. De twee verdachten zijn weer binnengekomen. In overleg met de hOvJ besluiten de ter plaatse gekomen agenten (na melding van een burger) om de twee personen op heterdaad aan te houden voor huisvredebreuk. Het OM besluit om één verdachte te dagvaarden voor overtreding van artikel 138 Sr. De zaak tegen de andere verdachte wordt voorwaardelijk geseponneerd (sepotcode: gewijzigde omstandigheden).
- De eigenaar is bezig met het verbouwen van zijn pand. Hij woont daar echter niet tijdens de verbouwing, maar komt er wel regelmatig voor het voeren van de kippen. Hij zou op vakantie gaan en heeft elektra laten afsluiten. De eigenaar is gebeld door buurman dat er twee personen in zijn huis zitten. Bij aankomst trof de politie niemand aan, maar later is

een van de personen als verdachte aangemerkt van vernieling. Het Openbaar Ministerie dagvaart deze persoon echter voor overtreding van artikel 138 Sr.

- De kraker woont sinds tien dagen in een slooppand. Naar eigen zeggen is hij beheerder daar. De woningcorporatie zegt dat hij weg moet. Hij wordt aangehouden door de politie op verdenking van vernieling en huisvredebreuk. Uit de documenten blijkt dat hij een bekende is van de politie (sociaal geval). Het Openbaar Ministerie dagvaart de verdachte voor overtreding van artikel 350 Sr (vernieling).

Strafbeschikking: één verdachte

In deze zaak wordt een pand van het Groninger Monumenten Fonds gekraakt dat wordt beheerd door CareX B.V. (leegstandsbeheer). Tussen het vertrek van de bewoner en het intrekken van de nieuwe bewoner, is het pand gekraakt. De kraker weigert de woning te verlaten. Uit de BVH-mutaties blijkt dat er een bevel ligt van de officier van justitie tot ontruimen. Documentatie hierover hebben we echter niet. De officier van justitie besluit tot een strafbeschikking voor overtreding van artikel 138 Sr. (uit de OM-administratie blijkt dat dit is gewijzigd in art. 184 Sr).⁴⁶

Voorwaardelijke sepot: twee verdachten

De eerste zaak is al besproken bij dagvaarding. De tweede zaak speelt in Rotterdam. Een medewerker van Woonstad treft deur open aan in pand waar hij de dag ervoor nog is geweest. De kraak wordt daarom als heterdaad gezien en de kraker wordt aangehouden. Deze man is al vaker bij kraakacties betrokken geweest en zijn adres is bij het Leger des Heils. De wijkagent besluit tot aanhouding, omdat een officier van justitie eerder heeft aangegeven dat direct aanhouden mag bij een heterdaadkraak om herhalend kraken aan te pakken. De officier van justitie besluit om de zaak voorwaardelijk te seponeren met als sepotcode ‘gering feit’.

Onvoorwaardelijk sepot: één verdachte

Deze zaak speelt in de gemeente Goes. Een persoon gooit een ruit in om in de woning te komen. De politie is snel ter plaatse en houdt de persoon in kwestie aan. Hij zegt dat hij de woning wilde kraken (om er anti-kraak te kunnen wonen). Hij wordt als verdachte van vernieling aangemerkt. De zaak is ook bij het OM ingeboekt onder overtreding van artikel 350 Sr. De officier van justitie besluit tot sepot wegens onvoldoende bewijs.

5.2.2 Afdoening volgens de OM-administratie

Tabel 5.4 geeft de afdoening door de officier van justitie van de zaken die zijn gevonden in de administratie van het Openbaar Ministerie. De vijf verdachten die zijn verdacht van een ander feit dan 138a, zijn gedagvaard (vier keer) of afgedaan met een strafbeschikking (boete van 175 euro).

⁴⁶ Art. 184 Sr stelt – samengevat – strafbaar het opzettelijk niet voldoen aan een bevel of een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast of door een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten.

Voor de 31 personen die zijn verdacht van overtreding van artikel 138a (kraken) is het verloop als volgt: tien van hen worden gedagvaard, terwijl voor 21 van de personen de verdenking is geseponeerd. In tabel 5.5 is de reden voor het sepot weergegeven. Bij een kwart van de septs is besloten dat het feit niet strafbaar is of dat de persoon onterecht als verdachte is aangemerkt. De helft van de septs is vanwege onvoldoende bewijs.

Tabel 5.4 Afdoening door de officier van justitie (OM-administratie)

	Art. 138a	Art. 138	Art. 350	Art. 184	Art. 138/350/310
Dagvaarding	10	1	2		1
Voorwaardelijk sepot	5				
Onvoorwaardelijk sepot	16				
Strafbeschikking				1	
Nog onbekend					
Totaal	31	1	2	1	1

Tabel 5.5 Reden voor seponeren (OM-administratie)

Sepotcode	Omschrijving	Voorwaardelijk sepot	Onvoorwaardelijk sepot
01	Ten onrechte als verdachte aangemerkt		2
02	Onvoldoende bewijs		8
05	Feit niet strafbaar		2
40	Gering feit	3	3
42	Geringe strafwaardigheid van het feit	1	
52	Door feit of gevolgen getroffen		1
55	Gewijzigde omstandigheden	1	
Totaal		5	16

5.3 Vonnis van de rechter

De strafmaat voor huisvredebreuk (art. 138, lid 1 Sr) en kraken (art. 138a, lid 1 Sr) is identiek, namelijk een gevangenisstraf van ten hoogste één jaar of een geldboete van de derde categorie. Voor beide wetsovertredingen geldt dat er strafverzwarende omstandigheden zijn. Als er sprake is van het uiten van bedreigingen dan kan de straf worden verdubbeld (art. 138, lid 3 en art. 138a, lid 2). Het plegen in vereniging kan tot een strafverhoging met een derde leiden (art. 138, lid 4 en art. 138a, lid 3).

De strafmaat voor lokaalvredebreuk is lager, namelijk gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie (art. 139, lid 1 Sr). Bij dit wetsartikel gelden strafverzwarende omstandigheden in lijn met die van huisvredebreuk.

De strafmaat zegt echter nog niets over de daadwerkelijk opgelegde straf. In Tabel 5.6 is de straf voor huis- en lokaalvredebreuk gegeven, zoals beschreven in de richtlijn voor strafvordering.⁴⁷ Deze richtlijn heeft betrekking op huisvredebreuk of lokaalvredebreuk, niet op kraken. Voor kraken bestaat er geen richtlijn en daarom nemen we toch de richtlijn voor huis- of lokaalvredebreuk als richtsnoer om vast te kunnen stellen wat ongeveer de strafeis zal zijn bij kraken.

Tabel 5.6 Richtlijn voor strafvordering huis- en lokaalvredebreuk (2015R002)

	Lokaal openbare dienst	Besloten lokaal of erf	Woning
First offender	Geldboete (€ 150)	Geldboete (€ 225)	Geldboete (€ 300)
1x recidive (binnen 5 jaar)	Geldboete (€ 225)	Geldboete (€ 325)	Geldboete (€ 450)
1x recidive (binnen 2 jaar)	Geldboete (€ 225) Taakstraf (16 uur)	Geldboete (€ 325) Taakstraf (24 uur)	Geldboete (€ 450) Taakstraf (36 uur)
Meermalen recidive	Taakstraf (24 uur) 12 dagen gevangenisstraf (onvoorwaardelijk)	Taakstraf (36 uur) 18 dagen gevangenisstraf (onvoorwaardelijk)	Taakstraf (48 uur) 3 weken gevangenisstraf (onvoorwaardelijk)

Volgens de administratie van het Openbaar Ministerie zijn er in 2023 tien verdachten gedagvaard voor overtreding van het kraakartikel (138a Sr). Twee van deze tien verdachten zijn gestraft met een geldboete en vijf van hen zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf. Van de overige drie verdachten is de zaak nog niet voor de rechter gebracht.

Bij een van de twee opgelegde geldboetes is het geldbedrag bekend, namelijk 500 euro. De gevangenisstraffen variëren van zeven tot 180 dagen. Gezien de richtlijn voor strafvordering bij overtreding van artikel 138a is het aannemelijk dat bij vier van de vijf gestraften er meer feiten aan de rechter zijn voorgelegd dan alleen artikel 138a. De verdachten zijn namelijk veroordeeld tot respectievelijk 28, 60, 90 en 180 dagen hechtenis, waarbij de straf van 60 dagen een voorwaardelijke is.

⁴⁷ <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering-resultaten/richtlijn-voor-strafvordering-huis--en-lokaalvredebreuk-2015r002>

6. Conclusies

De onderzoeksvragen bij de één-meting over kraakincidenten, ontruiming en strafrechtelijke vervolging zijn identiek aan de vragen (1 t/m 9) bij de nul-meting. Dit is vanzelfsprekend, de één-meting is immers bedoeld om in kaart te brengen of, en zo ja, welke veranderingen er waarneembaar zijn na de invoering van de Wet handhaving kraakverbod. Met onderzoeksvraag 10 wordt nog eens expliciet gevraagd naar de verandering als gevolg van de wetsinvoering. In dit conclusiehoofdstuk presenteren we de resultaten van de één-meting in vergelijking met die van de nul-meting en geven we aan welke veranderingen mogelijk aan de inwerkingtreding van de nieuwe wet kunnen worden toegeschreven.

De nul-meting heeft betrekking op het jaar 2021 en de één-meting is gebaseerd op gegevens uit het jaar 2023.

De laatste drie onderzoeksvragen – gevolgen voor werkprocessen (vraag 11); rechtsbescherming van krakers (vraag 12) en (on)bedoelde gevolgen van de wetwijziging (vraag 13) – bespreken we achtereenvolgens in de paragrafen 6.4, 6.5 en 6.6.

6.1 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 is geen duidelijke verklaring te vinden voor dit verschil.

Tabel 6.1 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%

Een mogelijk effect op de aard en omvang van kraakincidenten betreft het door de eigenaar ogenschijnlijk eerder besluiten tot het doen van aangifte. Dit percentage is in 2023 licht toegenomen. Wellicht hangt dit gegeven samen met de verwachting van pandeigenaren dat – onder de nieuwe

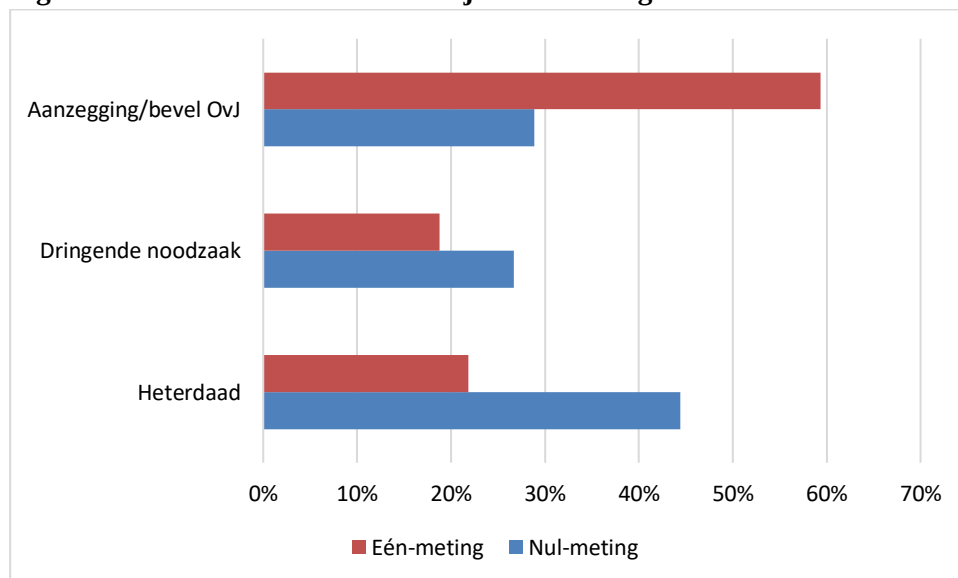
wet – met een aangifte het pand op bevel van de officier van justitie snel(ler) zal worden ontruimd.

6.2 Ontruimingen van kraakpanden

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- als bij de één-meting wordt ongeveer een op de drie kraakpanden ontruimd met behulp van het strafrecht.

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

Figuur 6.1 Vormen van strafrechtelijke ontruiming in 2021 en 2023



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

6.3 Vervolgging 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 recidive 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 geseponeerd (47 procent). Bij de één-meting zijn er 36 personen als verdachte aangemerkt (althans afgaande op de administratie van het OM); 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.

6.4 Werkprocessen

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

Het politiewerkproces rond kraakincidenten is niet wezenlijk veranderd door de komst van de nieuwe wet. Er zijn echter wel afspraken gemaakt dat de politie niet zelfstandig, maar altijd in overleg met een (kraak)officier van justitie beslist over een eventuele heterdaadontruiming (het moment waarop nog geen huisrecht is gevestigd door de krakers). 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 praktijk echter niet altijd te gebeuren. Hierdoor gaat er soms onnodig tijd verloren voordat de aangifte 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 wel anders. Indien in de oude situatie tot ontruiming werd besloten, konden de krakers daar middels een kort geding bezwaar tegen aantekenen. 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. Voor 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 in de nieuwe situatie 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 rechterlijke 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 registreren, 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.

Voor advocaten 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. Mede daardoor is er in de ogen van de geïnterviewde advocaten vaak weinig tijd om de verdediging voor te bereiden.

6.5 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 gelijke speelveld). 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 stevigheid 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.

6.6 Bedoelde en onbedoelde gevolgen van de wetswijziging

Vooruitlopend op de eindevaluatie 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 ontruimen 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; een soms tijdrovende bezigheid. 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’.

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. Hierbij maken veelal georganiseerde groepen krakers misbruik van de schorsende werking van een kort geding. Het sneller tot ontruiming kunnen komen zou dit woonmodel frustreren. Als er echter al sprake is geweest van een woonmodel, dan lijkt daar anno 2023 echter nog maar weinig van terug te vinden in de wijze waarop kraakincidenten zich afspelen. 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 Palestijns-Israëlische conflict en de deels daarmee ook verband houdende zogenoemde culturele dekolonisatie. Deze bredere, ideologisch georiënteerde inzet gold voor de invoering van de wet, maar geldt nu nog steeds.

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 werklast 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 ontruimmingen 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 voorbereidingstijd voor de advocaat betreft. Dit is al besproken bij het aspect 'rechtspositie krakers', de van advocaatzijde genoemde 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, strafrecht deskundigen, pandeigenaren en krakers.

Summary

Evaluation of the Squatting Ban Enforcement Act: The Situation after the New Act

On 1 July 2022, the Squatting Ban Enforcement Act came into force. The main purpose of the new law is to shorten the turnaround time in the event of a criminal eviction of a squatted property. Whereas the squatters previously had the option of filing summary proceedings against the intended eviction with the preliminary relief judge, it is now the examining magistrate who decides on the eviction claim within three days. In this way, the legislator wants to prevent the ‘housing model’ for squatters.⁴⁸

During the parliamentary discussion of the law initiative, much attention was paid to the criticism of practitioners on the procedure as a result of the new law. The Board of Procurators General, the Netherlands Bar Association, the Netherlands Association for the Judiciary, as well as the Council for the Judiciary advised (negatively) critically during the consultation round on the bill. Therefore, the Minister of Justice and Security promised to evaluate the effects of the new law within two years.

The evaluation consists of three studies: the situation before the new act came into force, the situation after and the final evaluation. The present research report describes the results of the situation after the new act came into force, which maps the situation in 2023. The central question for this study consists of the parts:

- I. What is the situation regarding the nature and extent of squatting as well as the enforcement of the squatting ban in the first year after the entry into force of the law? And what changes have occurred compared to the baseline situation in the year prior to the amendment of the law?
- II. What are the initial consequences of the new law for (the work processes of and administrative burden on) the police, prosecutors and judiciary on the one hand, and the legal protection of squatters on the other hand, in particular around the application of the eviction option under the law?

To enforce the squatting ban, the law provides for an offence description with a penalty provision (article 138a of the Dutch Criminal Code) and an eviction provision (article 551a of the Dutch Code of Criminal Procedure). After the report of squatting, the public prosecutor can submit a request to the examining magistrate for an eviction authorisation pursuant to Article 551a of the Code of Criminal Procedure. The examining magistrate then decides on this within 72 hours. During this period, the examining magistrate will, if possible, give the squatters the opportunity to be heard. However, this procedure only applies if the squatters have established house rights.

⁴⁸ ‘Housing model’ or ‘housing carousel’ refers to the phenomenon where squatters move from squat to squat each time, taking advantage of the legal opportunities that allow them to stay in the currently squatted premises for as long as possible.

If this is not yet the case, eviction can take place immediately (misdemeanour eviction). In addition to criminal eviction, it is also possible for the owner to initiate summary proceedings (the civil route). Eviction is also possible if living in that place violates the zoning plan (the administrative route). A final possibility is for the squatters and owner to come to a mutual agreement without interference from the courts, and to agree on the moment when the squatters will leave voluntarily.

Thirteen research questions were formulated to answer the central question. In this summary, we discuss the research findings based on these thirteen questions. The research questions refer to squatter incidents in 2023. We have interpreted this fact broadly, i.e. there is a squatting incident if the squatting and/or the (initiation of) eviction took place in 2023.

Research methods or methods of data collection

For the study, we used a combination of four research methods of data collection, namely:

- 1) Desk research. This involved studying case law, relevant studies and (social) media reports.
- 2) File research at the police. Using search terms, BVH the police administration system was searched for possible squatting incidents in 2023. This produced a file of 108 squatting incidents.
- 3) Investigation settlement by the public prosecutor. In cases in which one or more suspects have been arrested for squatting (section 138, 138a or 139 of the Criminal Code), the Prosecutor General's Office and using the police visibility system (BOSZ) mapped out the prosecutor's disposal and - where relevant - the judge's verdict.
- 4) Interviews. 16 representatives from police units, district public prosecutors' offices, district courts and law firms were interviewed.

Nature and extent of squatting incidents

As yet, there is little evidence that the introduction of the Squatting Enforcement Act is affecting the nature or extent of squatting incidents. For the year 2023 (year after the new act), we found 108 squatting incidents in BVH. In 2021 (year before the new act), this number is 128. However, there are no reasons to believe that this difference can be attributed to the introduction of the new law.

Possibly, the effect of the new law is that homeowners report more often, as they expect quick(er) evictions along the new criminal justice route.

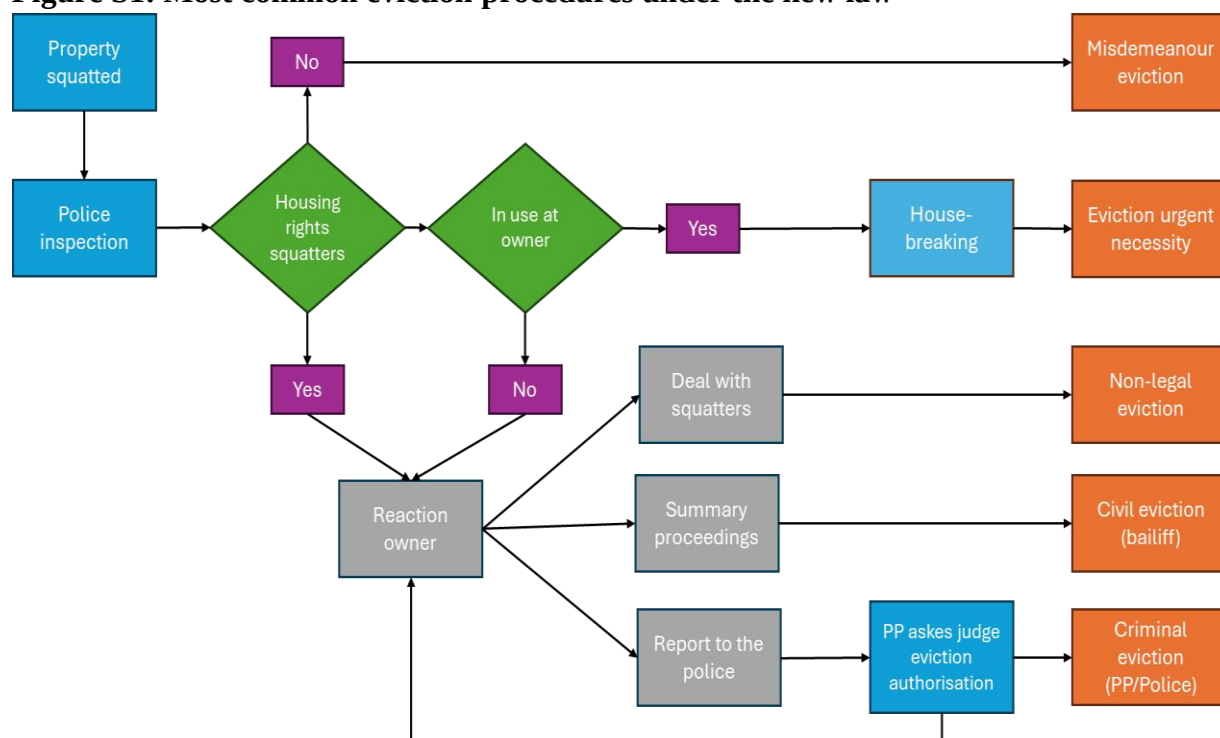
Table S.1 Nature and extent of recorded squatting incidents in 2021 and 2023

	After the new act (2023)	Before the new act (2021)
Number of registered squatting incidents	108	128
Percentage of reports	87%	73%
Property type		
- Dwelling	58%	60%
- Non-residential	40%	38%
- Land	2%	2%
Type of owner		
- Corporate	41%	34%
- Individual	19%	23%
- Foundation/corporation	14%	31%
- Government	21%	9%
- Unknown	6%	2%

Evictions of squats

There are various ways in which a squat can be evicted. The most common forms are shown schematically below.

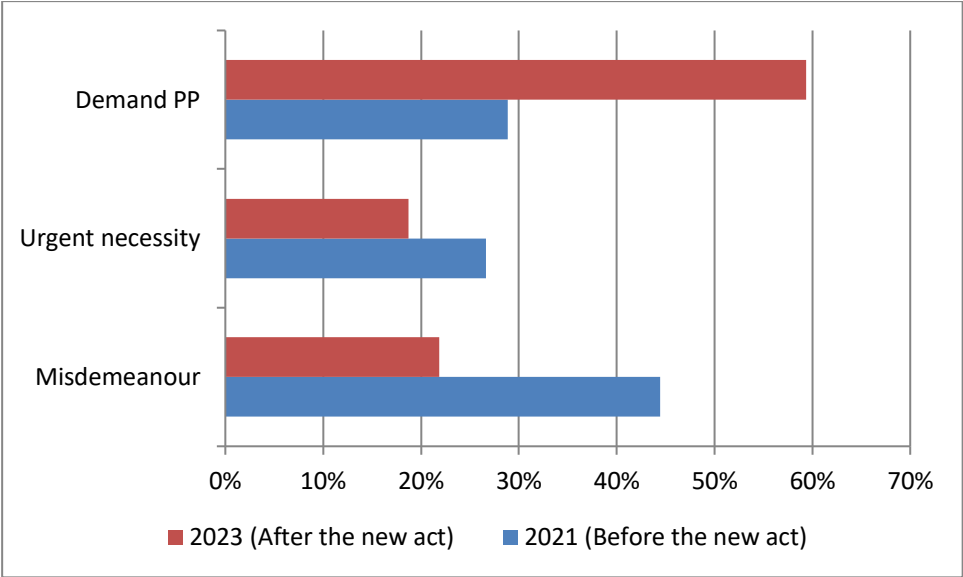
Figure S1: Most common eviction procedures under the new law



The entry into force of the Squatting Ban Enforcement Act changed the eviction procedure in the case of criminal evictions. In both measurements (before and after the new act), about one in three squatters are evicted using criminal law.

Within the criminal evictions, however, there is a different distribution. For instance, in measurement before the new act, a misdemeanour situation (no house right established) represents 44 per cent of criminal evictions; in the measurement after the new act, we record 22 per cent. This difference may be due to coincidence, but there may also be a substantive explanation.

Figure S.2 Forms of criminal evictions in 2021 and 2023



For evictions notified by the public prosecutor and possibly followed by summary proceedings instituted by the squatters (situation before the new act) or by an order of the public prosecutor after authorisation to do so by the examining magistrate (situation after the new act), the processing time and workload are important. The new law aims to reduce the processing time without leading to a substantial increase in the workload.

Work processes

The Squatting Ban Enforcement Act has brought several changes to the work processes of some of the parties involved. In this context, it is important to emphasise (once again) that the Act only applies to *evictions under criminal law*; only these evictions now have a different procedure than before. As indicated earlier, in 2023 this eviction route applies to about one-third of registered squatting incidents.

The police's working process around squatting incidents has not changed substantially with the advent of the new law. However, agreements have been made around possible misdemeanour evictions (the moment when no house right has yet been established by the squatters): the police do not decide on this independently, but always in consultation with a (squatting) prosecutor. Also, the police should ensure that the report of the owner is immediately forwarded to the (squatting) prosecutor. However, the latter does not always seem to happen in practice. As a result, sometimes unnecessary time is lost before the report actually reaches the prosecutor's office.

In the old situation, the police issued the eviction notice on behalf of the public prosecutor in the

first instance. In the new situation, it is the summons (invitation) from the examining magistrate for the hearing that the police issues to the squatters.

The substantive consideration made by the public prosecutor surrounding the eviction of the squat has not changed with the advent of the new law; however, the route along which this is done is different. In the old situation, if an eviction was decided, the squatters could take action against it through summary proceedings. In the new situation, the public prosecutor needs prior authorisation from the examining magistrate. This also applies in cases of urgent need. Before the change in the law, the public prosecutor could proceed directly to eviction if there were special circumstances. The 'special circumstances' prior to 1 July 2022 are incidentally similar to what is commonly referred to as 'urgent necessity' under the new law.

An essential difference for the public prosecutor is the fact that in the old situation, the State was represented in summary proceedings by the state attorney. In the new situation, the public prosecutor explains the demand for eviction to the examining magistrate. This also means that in the new situation, the public prosecutor is the final compiler of the file. And, by extension, the public prosecutor is the 'claimant'. Previously, the initiative lay with the squatters (summary proceedings). This 'reversal' of the burden of proof implies, according to some, that prosecutors actually have to be even better equipped than previously the state attorney.

However, the biggest change with regard to work processes can be found in the judiciary's work process. In the old situation, it was the preliminary relief judge who weighed up the interests of the State against those of the squatters, but after the Squatting Ban Enforcement Act came into force, it is the supervisory judge who makes this assessment. The period of 3 x 24 hours stipulated in the Act for the examining magistrate to reach a decision has created considerable time pressure. To direct this as well as possible in practice, the Cabinet of the examining magistrate is notified as soon as the officer intends to apply for an eviction order. The Cabinet can then look for space in the magistrate's agenda for the hearing with the officer, squatters and their lawyer.

Finally, the legal profession: for this profession, there have been no substantive changes with the advent of the new law. However, they too are under more time pressure. Space must be found in the agenda to attend the hearing of the examining magistrate at short notice. In addition, there is relatively little time to prepare the defence.

Prosecution of squatters

Squatting is punishable under Section 138a of the Criminal Code, but squatters can also be prosecuted for Section 138 of the Criminal Code (housebreaking), 139 of the Criminal Code (local breach of peace) or Section 350 of the Criminal Code (vandalism). Both before and after the introduction of the Squatting Ban Enforcement Act, squatters are in principle not arrested and prosecuted. The main exception is if squatters resist eviction - authorised by the court. In addition, 'systematic squatting' can also be a reason for arrest and prosecution.

In the measurement before the new act, 45 people were designated as suspects, with 21 of them

having their cases dismissed (47 per cent). At the measurement after the new act, we found 36 persons who were designated as suspects; for 22 of them, the case was dismissed (61 per cent). To what extent this difference in dismissal rate is related to the introduction of the Squatting Ban Enforcement Act, we were unable to determine.

Legal protection of squatters

The interviewed representatives of the standing and sitting magistrates are of the opinion that the Squatting Enforcement Act in no way undermines the legal position of squatters. The lawyers take a different view on one specific point. The new law would be at odds with Article 6 ECHR (aspect of equality of arms). In the eyes of lawyers, there would be an uneven playing field between prosecutor and lawyer in terms of preparation time for the hearing before the examining magistrate. The prosecutor can take as much time as he or she wants to prepare the case file and only when the prosecutor feels he or she has ‘come around’ can he or she proceed to file the claim. On the other hand, the lawyer's time to prepare for the hearing based on the file sent shortly beforehand. This course of action would not contribute to the squatters' legal protection.

As for the intensity of review by the examining magistrate, there are no complaints from the lawyers; it is said to have been as thorough as before in interim injunction proceedings.

Intended and unintended consequences of the legislative amendment

In anticipation of the final evaluation, we have also considered the intended and unintended consequences of the law change in the first full calendar year (2023) after the entry into force of the law. Noting here that ‘unintended’ is not the same as unforeseen, as some of the unintended effects have already been raised by some of the stakeholder organisations.

Intended effects

The submitters of the bill expect the new law to lead to (1) rapid and effective enforcement of the squatting ban; (2) discouragement of squatting as a ‘housing model’ and (3) more effective protection of the owners’ rights. In addition, faster eviction will result in less damage to the property owner, according to the initiators' expectation.

Re 1. Fast and effective enforcement of squatting ban

The speed of criminal eviction has increased. This outcome is in line with the intention of the law. For instance, in 2023, the median number of days from squatting to eviction is 34 in the event that the public prosecutor orders it, after authorisation from the magistrate. In 2021, the comparable variant of this – notice of eviction by the public prosecutor with the possibility of summary proceedings by the squatters – is 79 days.

The time gain, as anticipated, is in the procedure at the ‘claim for authorisation from the supervisory judge’ stage (the 72-hour period). On the other hand, however, the time from ‘report to requisition’ has increased, as the public prosecutor has to prepare a file in advance, which is sometimes a time-consuming activity. This extra work, and thus regular ‘delay’ in the procedure,

was already foreseen by representatives of the public prosecutor's office during the consideration of the law. However, as indicated above, there is still a 'net gain in time'.

Finally, to what extent accelerated execution of eviction leads to less destruction to the squatted property, we have not been able to establish.

Re 2. Discouraging 'housing model'

The Squatting Ban Enforcement Act also aims to prevent the 'squatting as a residential model'. According to this idea, mostly organised groups of squatters used to abuse the suspensive effect of summary proceedings. Being able to achieve eviction faster would thwart this housing model. However, if there has been a housing model at all, anno 2023, few features of it seem to be reflected in the squatting incidents. In many cases, the squatting groups active in the Netherlands tend to use squatting to raise social issues, such as vacancy and property speculation, but also the emancipation of the LGBTQA+ community, or to highlight more politically charged themes, such as the Palestinian-Israeli conflict and the partly related so-called cultural decolonisation. This broader, ideologically oriented effort also applied before the introduction of the law.

Re 3. More effective protection of property rights

More effective protection of the right to property refers to the more frequent use of the criminal route to achieve eviction ('enforce squatting ban'). It appears that the share of evictions through this criminal route did not increase in the reference year 2023 compared to 2021, the reference year for the baseline measurement. With this, this goal does not seem to have been achieved for the time being.

Unintended effects

An unintended but expected effect of the new law is that the prosecutor's workload has become heavier for two reasons. First, under the new law, the making of a file (by the prosecutor) must now always be done, whereas under the old law this was only required if it came or appeared to come to summary proceedings (by the state attorney). Secondly, under the new law, an authorisation must also be sought for evictions with urgent necessity, whereas previously, in the case of 'special circumstances' - which under the new law is the same as 'urgent necessity' - summary proceedings were not an issue. As a result, under the old law, no file had to be produced in those cases; under the new law, it does, albeit retrospectively.

Another possible unintended effect of the new law relates to the legal position of the squatters where it concerns the - allegedly - often limited preparation time the lawyer has for the hearing at the examining magistrate's court, as also mentioned above when discussing the legal position of the squatters; described from the lawyer's side as a violation of Article 6 ECHR.

Final evaluation

The final evaluation of the Squatting Ban Enforcement Act will pay more extensive attention to the effects of the law. There will then be more experience with the implementation of the law, so that it will be possible to map out even better exactly how it works out in practice. As part of this

final round of evaluation, it is planned that, as far as the effects are concerned, we will then speak not only with representatives of implementing bodies and the legal profession, but also with policy officials from the ministry, criminal law experts, property owners and squatters.

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

Kruize, P. en P. Gruter (2023). *Evaluatie Wet Handhaving kraakverbod. Fase 1: nul-meting*.
<https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3260>

Zeelenberg, S., E. van Kessel, I. Giesbers, en Y. Grooten (2015). *Van ontruimen naar inruimen. Evaluatie van de Wet kraken en leegstand*. Den Haag: RIGO Research en Advies.
[https://www.bouwstenen.nl/fileswijkplaats/Rapport 'Van ontruimen naar inruimen'%20\(2\).pdf](https://www.bouwstenen.nl/fileswijkplaats/Rapport 'Van ontruimen naar inruimen'%20(2).pdf)

Openbaar Ministerie

Beleidsbrief PaG (22 juni 2022) Wet handhaving kraakverbod. (intern document).

Richtlijn voor strafvordering huis- en lokaalvredebreuk (2015R002)
<https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering-resultaten/richtlijn-voor-strafvordering-huis--en-lokaalvredebreuk-2015r002>

Geraadpleegde websites

Amsterdam gaat door met 'bed, bad, brood, begeleiding' voor uitgeprocedeerde asielzoekers, ook al wil kabinet ermee stoppen. (Uitzending 1-Vandaag, 16 juli, 2024)

<https://eenvandaag.avrotros.nl/item/amsterdam-gaat-door-met-bed-bad-brood-begeleiding-voor-uitgeprocedeerde-asielzoekers-ook-al-wil-kabinet-ermee-stoppen-1/>

Culturele dekolonisatie

https://nl.wikipedia.org/wiki/Culturele_dekolonisatie#:~:text=Culturele%20dekolonisatie%20is%20het%20veranderingsproces,door%20pluriformiteit%2C%20diversiteit%20en%20inclusiviteit.

Landelijke Monitor Leegstand

https://dashboards.cbs.nl/v5/landelijke_monitor_leegstand/

www.rechtspraak.nl

RN7-Lokale Omroep in en rond Nijmegen

<https://www.rn7.nl/>

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 04-11-1950

https://wetten.overheid.nl/BWBV0001000/2010-06-10/0/Verdrag_2/Verdragtekst/Titel-deelI/Artikel6/afdrukken

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 04-11-1950

https://wetten.overheid.nl/BWBV0001000/2010-06-10/0/Verdrag_2/Verdragtekst/Titel-deelII/Artikel8/afdrukken

Kamerstukken

Kamerstukken I 2020/21, 35296, F

Kamerstukken II 2020/21, 35296, nr. 6

Kamerstukken II 2020/21, 35296, nr. 9

Rechtspraak.nl

HR 12 maart 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO0967

HR 4 september 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA4943

HR 28 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013: CA0793

PHR 11 juni 2024, ECLI: NL:PHR:2024:615

Rb. Amsterdam 4 mei 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3163

Rb. Noord-Holland 11 december 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:12135

Rb. Rotterdam 6 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:47

Rb. Rotterdam 27 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:615

ABRvS 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683

ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2525

HR 14 december 1914, *NJ* 1915, 368

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 Respondenten gespreksronde één-meting

Politievertegenwoordigers	
1	Eenheid Noord-Nederland (1)
2	Eenheid Amsterdam (1)
3	Eenheid Midden-Nederland (1)

Officieren van justitie	
1	Amsterdam (2)
2	Den Haag (2) ⁴⁹
3	Rotterdam (1)
4	Midden-Nederland (2)
5	Oost-Nederland (1)

Rechter-commissarissen	
1	Rechtbank Amsterdam (1)
2	Rechtbank Overijssel (1)
3	Rechtbank Rotterdam (1)

Advocaten kraakzaken	
1	Utrecht (1)
2	Den Haag (1)

⁴⁹ Een van de beide respondenten fungeert in de rol van beleidsadviseur Openbaar Ministerie.