

35 296 Voorstel van wet van de leden Koerhuis en Van Toorenborg tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het wijzigen van de rechterlijke procedure voor de beoordeling van de rechtmatige binnentreding van een woning of lokaal met als doel het verwijderen van personen alsmede voorwerpen die daar worden aangetroffen (Wet handhaving kraakverbod)

Nr. 19 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 februari 2026

Op 1 juli 2022 is de Wet handhaving kraakverbod in werking getreden.¹ Het belangrijkste doel van de wetswijziging was om de doorlooptijd bij een strafrechtelijke ontruiming van een kraakpand te verkorten. Waar krakers voorheen de mogelijkheid hadden een kort geding aan te spannen tegen de voorgenomen ontruiming bij de voorzieningenrechter, is het onder de nieuwe wet de rechter-commissaris die binnen drie dagen beslist over de eis tot ontruiming. Daarnaast was de nieuwe wetgeving gericht op het voorkomen van kraken als “woonmodel”. Om de werking van deze wet goed en tijdig in beeld te krijgen, is een vervroegde evaluatie na drie jaar bepaald.² Om de situatie vóór de inwerkingtreding met de situatie na inwerkingtreding te kunnen vergelijken zijn in de afgelopen jaren drie onderzoeken uitgevoerd: een nulmeting, die de situatie in het jaar voorafgaand aan de wetswijziging (2021) beschrijft, een zogenaamde één-meting met 2023 als peiljaar en de onlangs afgeronde eindevaluatie over het jaar 2024. Alle drie rapporten bied ik u hierbij met een beleidsreactie aan.

De Wet handhaving kraakverbod

De Wet handhaving kraakverbod betrof een initiatief uit 2019 van de Kamerleden Koerhuis (VVD) en Van Toorenborg (CDA). Het wetsvoorstel strekte ertoe artikel 551a van het Wetboek van Strafvordering (Sv) te wijzigen. Dit artikel beschrijft de procedure die gevolgd moet worden in geval van een strafrechtelijke ontruiming vanwege overtreding van artikel 138 (huisvredebreuk), 138a (kraken) of 139 (lokaalvredebreuk) van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Onder de nieuwe wetgeving kan deze pas

¹ Kamerstukken II, 35296.

² Kamerstukken II, 2020-2021, 35296, nr. 15.

plaatsvinden na een door de rechter-commissaris gegeven machtiging. Voor de afgifte daarvan geldt een termijn van in principe 72 uur na de vordering die door de officier van justitie wordt gedaan. Het instellen van een rechtsmiddel tegen het bevel van de rechter-commissaris heeft geen schorsende werking.

Uitkomsten van de evaluatie

De onderzoeksvraag die in de drie uitgevoerde onderzoeken centraal stond was in hoeverre de wijziging van artikel 551a Sv heeft bijgedragen aan de doelmatige en effectieve handhaving van het kraakverbod, onder instandhouding van rechtswaARBorgen voor alle betrokken partijen (eigenaren, bewoners, krakers). Immers, bij de ontruiming van een gekraakt pand is behalve het eigendomsrecht potentieel ook het woonrecht in het geding. Verder is bekeken wat de bedoelde en onbedoelde gevolgen van de wetswijziging zijn geweest.

Een belangrijke vaststelling is dat de optie van strafrechtelijke ontruiming bestaat naast alternatieve juridische routes van het civiel- en bestuursrecht.³ De schatting van de onderzoekers is dat uiteindelijk een kwart tot een derde van de kraakzaken via artikel 551a Sv wordt aangepakt, waarbij bovendien sprake lijkt te zijn van een dalende trend. Uit het onderzoek kan worden afgeleid dat, juist vanwege de rechterlijke toetsing, de strafrechtelijke ontruimingsmogelijkheid zich niet goed leent voor heterdaadontruiming.⁴ Wel doen eigenaren vaker aangifte, vermoedelijk vanuit de verwachting dat sneller kan worden ontruimd.

De onderzoekers hebben zich voor hun onderzoek naar het gebruik van artikel 551a Sv gebaseerd op de gemiddeld iets meer dan 100 gevallen per jaar,⁵ die zij -na een flinke zoekslag - konden vinden. Deze deden zich hoofdzakelijk voor in een beperkt aantal steden (Amsterdam in de eerste plaats, gevolgd door de steden Den Haag, Rotterdam en Utrecht). De onderzoekers stellen dat er geen aanwijzingen zijn dat de invoering van de Wet handhaving kraakverbod van invloed is geweest op de aard van en het aantal

³ Er zijn ook enkele niet-juridische alternatieven, zoals vrijwillig vertrek en afspraken tussen eigenaar en krakers over voortzetting van de kraak.

⁴ Wat het neveneffect heeft dat verhoudingsgewijs minder aanhoudingen worden gedaan (van 16% voor de wetswijziging naar 11% na de wetswijziging).

⁵ 128 in 2021, 108 in 2023 en 120 in 2024.

kraakincidenten. Bovendien lijkt van een fenomeen van kraken als woonmodel nauwelijks te bestaan, zodat geen verdere uitspraken gedaan worden over een eventuele wisselwerking met de wetswijziging.

Uit de eindevaluatie blijkt dat de periode tussen aankondiging en ontruiming in de onderzochte gevallen teruggebracht is van circa vijf à zes weken naar de wettelijk voorgeschreven drie dagen. Ook de totale doorlooptijd daalde substantieel, van gemiddeld 79 naar 37 dagen. De discrepantie is vooral gelegen in de voorbereidingstijd voordat een zaak aan de rechter-commissaris kan worden voorgelegd. Dit aspect is al in overweging genomen bij de wetsbehandeling. Ook waar sprake is van door de krakers gevestigd huisrecht, beslist de rechter-commissaris bijna in alle gevallen toch in het voordeel van de eigenaar of rechtmatige bewoner/gebruiker (in het geval van huis- of lokaalvredebreuk).

De procedure kent neveneffecten, die al deels bij de parlementaire behandeling voorzien zijn. Omdat na de wetswijziging, anders dan voorheen, een gang naar de rechter onderdeel van de procedure geworden is, dient nu in alle gevallen een dossier te worden gemaakt (voorheen gebeurde dat alleen als er een kort geding tegen een ontruimingsbevel werd ingesteld). De werklast voor politie, het Openbaar Ministerie en rechtspraak is daarmee verzaamd. Door de rechterlijke toetsing is de rechtspositie van de krakers versterkt vergeleken met de situatie vóór de wetswijziging, toen alleen in geval van kort geding een rechterlijke toetsing plaatsvond. Daar staat tegenover dat de voorbereidingstijd die de advocaat van de krakers ter beschikking zou staan, juist door de tijdsdruk die op de procedure bij de rechter-commissaris ligt, beperkt is.

Een juridisch vraagstuk is of – vanwege de bewoordingen van artikel 551a Sv – aan een heterdaadontruiming ook een machtiging van de rechter-commissaris ten grondslag dient te liggen. Vooralsnog lijkt dit vraagstuk voor de ontruimingspraktijk zelf geen gevolgen te hebben. In voorkomende gevallen zal de rechter-commissaris in dergelijke situaties gevraagd worden de machtiging spoedheidshalve mondeling af te geven (artikel 551a, lid 4 Sv).

Beleidsreactie

Uit de drie onderzoeken blijkt dat de belangrijkste doelstelling van de wetswijziging, namelijk – daar waar een ontruiming gevorderd

wordt – het verkorten van de doorlooptijd tussen het moment dat en pand gekraakt wordt tot de daadwerkelijke ontruiming, behaald is. Verdere versnelling van het proces acht ik niet reëel noch wenselijk, in het belang van de zorgvuldigheid. De conclusie van de onderzoekers dat de procedure van artikel 551a Sv geen effect lijkt te hebben op de aard en omvang van het kraakfenomeen, vind ik niet zorgelijk nu kraken relatief weinig voorkomt. De vraag wordt dan immers of langs statistische weg aangetoond kan worden dat enkel de strafrechtelijke ontruimingsprocedure effect heeft op een in werkelijkheid toch al weinig voorkomend maatschappelijk fenomeen. Natuurlijk blijf ik wel in gesprek met de betrokken partijen over de strafrechtelijke ontruiming en bijzonderheden rond de afhandeling ervan.

Uit het onderzoek kan niet worden afgeleid of, en zo ja in hoeverre eigenaren parallelle of consecutieve routes volgen om weer de volle beschikkingsmacht over hun vastgoed te krijgen. Echter, het voordeel van de strafrechtelijke ontruimingsmogelijkheid – afgezet tegen de alternatieven via het civiel- of bestuursrecht – is dat een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid om de uiteindelijke ontruiming te effectueren bij de overheid wordt gelaten. Toch lijkt er sprake te zijn van een dalende trend met betrekking tot de route die artikel 551a Sv biedt. In het licht van de verhouding tussen enerzijds het maatschappelijke belang om de norm te bevestigen dat kraken niet mag lonen en anderzijds het particuliere belang van de eigenaar om zijn beschikkingsrecht volledig te kunnen uitoefenen, ben ik van oordeel dat er geen beleidsmatige noodzaak bestaat nader in te grijpen op het keuzepalet dat eigenaren ter beschikking staat. Gezien het ontbreken van tegengeluiden, reflecteert het feit dat slechts in een minderheid van de kraakzaken teruggedrepen wordt op de procedure van artikel 551a Sv, naar mijn oordeel wat het afwegingskader van de eigenaar is: gekozen wordt voor de optie die de eigenaar het beste voorkomt, wat overigens niet altijd ontruiming hoeft te zijn. De optie van strafrechtelijke ontruiming geldt in die zin als stok achter de deur als de alternatieven naar het oordeel van de eigenaar minder geëigend voorkomen of te weinig soelaas bieden. De vraagtekens die de onderzoekers in dat verband zetten bij de doelmatigheid en effectiviteit van de wet deel ik dan ook niet. De rechter-commissaris geeft bovendien in vrijwel alle gevallen de machtiging af waar de officier van justitie om vraagt en krakers die in een pand blijven zitten nadat een ontruimingsbevel van kracht wordt, worden aangehouden en zo mogelijk vervolgd. In het belang van de normstelling hecht ik er dan ook aan dat eigenaren van panden of rechtmatige bewoners en gebruikers aangifte blijven doen van

strafbare feiten, zoals overtreding van het kraakverbod en bij huis- of lokaalvredebreuk.

De wetswijziging lijkt vanuit rechtsstatelijk perspectief, anders dan gevreesd, juist extra garanties te geven aangezien nu elk ontruimingsverzoek ter toetsing aan de rechter-commissaris wordt voorgelegd.

Alles overziend kom ik tot de conclusie dat de Wet handhaving kraakverbod naar behoren werkt. De tijd tussen kraak en ontruiming is meer dan gehalveerd. Uit de 1-meting en eindevaluatie blijkt dat partijen (advocaten, officieren van justitie en rechter-commissarissen) met de nieuwe procedure uit de voeten kunnen. Signalen om verdere wijzigingen door te voeren zijn er niet. Ook meer direct belanghebbende partijen zoals eigenaren en krakers lijken zich aan de nieuwe situatie aangepast te hebben. Voor de eigenaren geldt dat zij zich bewust zijn van de juridische alternatieven tot ontruiming en te kiezen voor de optie die hen het meest effectief voorkomt. Krakers verlaten het kraakpand veelal vrijwillig reeds voorafgaand aan of na de afgifte van de machtiging van de rechter-commissaris.

De minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel