



Evaluatie Wet handhaving kraakverbod

Fase 1: nulmeting

In opdracht van

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Omslag

Ontwerp en foto (Paul Gruter): Amsterdam, voormalig hotel Marnix. In gekraakte toestand: 'Hotel Mokum'. Het pand is gekraakt op 17 oktober 2021 en is ontruimd op 27 november 2021.

ISBN/NUR

978-94-91534-27-0/821

Titel

Evaluatie Wet handhaving kraakverbod.

Ondertitel

Fase 1: Nulmeting

Auteurs

Peter Kruize en Paul Gruter

©2023 Bureau Ateno. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Bureau Ateno.

Vooraf

Voor u ligt het resultaat van de eerste fase van het drieluik Evaluatie Wet handhaving kraakverbod. Deze nulmeting omvat een verslag van de situatie rond het kraken in Nederland zoals deze is geweest gedurende het peiljaar 2021, het laatste volledige kalenderjaar voorafgaand aan het inwerking treden van de nieuwe wet per 1 juli 2022.

Het ons verdiepen in het fenomeen kraken is een interessante exercitie geweest. Gaandeweg hebben we ons gerealiseerd dat er krakers (maar ook pandbezitters) zijn in vele gedaantes, zoals ook de wijze waarop er met kraakincidenten wordt omgegaan door de autoriteiten een grotere verscheidenheid kent dan aanvankelijk door ons vermoed. Kortom, het kraken en de manier van reageren op het verschijnsel kent vele grijstinten.

Feit is dat het resultaat van deze nulmeting laat zien dat er in elk geval geen sprake meer is van een grootschalig fenomeen zoals we dat nog kennen uit voorbije decennia. Voor 2021 zijn er slechts 128 kraakincidenten te noteren volgens onze telmethode. Ongeveer een dozijn van deze incidenten zou onder de nieuwe wet mogelijk sneller zijn ontruimd. Het is echter nog te vroeg om de balans van de wetwijziging op te maken. Pas na de volgende twee stappen in dit evaluatietraject weten we nauwkeuriger wat het effect is. Het kraken anno 2023 maakt het vervolg van deze evaluatie tot twee nieuwsgierig stemmende volgende fases.

We danken alle respondenten van de zijde van politie, advocatuur, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht voor het willen vrij maken van hun tijd om hun kennis en ervaringen rondom de procedures onder de ‘oude kraakwet’ met ons te delen. En dank spreken we hier vooral ook uit aan de leden van de Begeleidingscommissie (zie bijlage 1), onder voorzitterschap van Marijke ter Voert. De leden hebben ons elk vanuit hun eigen expertise met hun kritisch, opbouwend commentaar geïnspireerd met plezier te werken aan deze eerste fase van het evaluatietraject.

Amsterdam,
1 maart, 2023

Paul Gruter
Peter Kruize

Inhoud

Vooraf.....	2
Afkortingen en begrippen.....	5
Samenvatting.....	6
1. Inleiding	16
1.1 Aanleiding en vormgeving van het evaluatieonderzoek	17
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	17
1.3 Onderzoeksmethoden	19
1.3.1 Deskresearch	19
1.3.2 Dossieronderzoek bij de politie.....	19
1.3.3 Inzicht in de afdoening door de officier van justitie	22
1.3.4 Inzicht in kort gedingen bij de voorzieningenrechter.....	22
1.3.5 Interviewronde	23
1.4 Leeswijzer	24
2. Het kraakverbod nader bezien.....	25
2.1 Intenties van de wetgever bij de invoering van de Wet kraken en leegstand.....	25
2.2 De Wet kraken en leegstand en de OM-beleidsregels.....	27
2.3 Aanleiding voor de Wet handhaving kraakverbod.....	29
2.4 Verwachtingen van de nieuwe handhavingswet	30
2.4.1 Tijdwinst.....	31
2.4.2 Werklast	32
2.4.3 Juridische aandachtspunten	33
3. Kraakincidenten: omvang en aard.....	35
3.1 Definitie van een kraakincident.....	35
3.2 Soorten krakers.....	37
3.3 Aantal gevonden kraakincidenten	41
3.4 Aard van de gevonden kraakincidenten	44
4. Kraakincidenten: van begin tot eind.....	48
4.1 Eerste contact en vaststellen van huisrecht	48
4.2 Concrete plannen van de eigenaar als leidraad bij beslissing	52
4.3 Rol van de gemeente	53

4.4 Ontruimingsvarianten.....	55
4.4.1 Strafrechtelijke ontruiming: geen bijzondere omstandigheden.....	55
4.4.2 Strafrechtelijke ontruiming: bijzondere omstandigheden	57
4.4.3 Civielrechtelijke ontruiming	57
4.4.4 Bestuursrechtelijke ontruiming	59
4.5 Ontruiming in getal.....	60
4.6 Het tijdsverloop bij ontruiming	63
4.7 Werklast bij kraakincidenten.....	64
5. Strafrechtelijke vervolging van krakers	67
5.1 Aangemerkt als verdachte	67
5.2 Afdoening door de officier van justitie	68
5.3 Vonnis van de rechter.....	69
6. Conclusies	72
6.1 Beleidslogica van de Wet handhaving kraakverbod	72
6.2 Kraakincidenten in 2021	72
6.3 Kort gedingen.....	74
6.4 Uitkomst van kraakzaken	75
6.5 Doorlooptijden	76
6.6 Kraakincidenten buiten het zicht van de politie	77
6.7 Vervolging en veroordeling van krakers	77
6.8 Werklast bij een kraakincident	78
6.9 Kraken als ‘woonmodel’	79
6.10 Slotconclusie	80
Summary	82
Geraadpleegde literatuur	91
Bijlage 1 Begeleidingscommissie	94
Bijlage 2 BVH-bestand	95
Bijlage 3 Berichten van Squat.net (2021)	97

Afkortingen en begrippen

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
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
HR	Handelsregister
HR	Hoge Raad
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens
KLB	Keurmerk Leegstandbeheer
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
RC	Rechter-Commissaris
RM	Rechterlijke Macht
Sr	Wetboek van strafrecht
Sv	Wetboek van strafvordering
TK	Tweede Kamer
VLBN	Vereniging Leegstandbeheerders Nederland
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WOZ	Waardering Onroerende Zaken
ZSM	Zorgvuldig, Snel en op Maat reageren

Samenvatting

De Wet handhaving kraakverbod is op 1 juli 2022 in werking getreden. Belangrijkste doel van de nieuwe wet is om de doorlooptijd bij een strafrechtelijke ontruiming van een kraakpand te verkorten. Waar de krakers voorheen de mogelijkheid hadden een kort geding aan te spannen tegen de voorgenomen ontruiming bij de voorzieningenrechter, is het nu de rechter-commissaris die binnen drie dagen beslist over de eis 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 nulmeting, de één-meting en de eindevaluatie. Het voorliggende onderzoeksverslag heeft betrekking op de uitkomsten van de nulmeting, waarin de situatie anno 2021 – dus voor het inwerkingtreden van de nieuwe wet – in kaart is gebracht. De probleemstelling voor de nulmeting luidt als volgt:

Wat is de uitgangssituatie met betrekking tot de aard en omvang van kraken alsmede de handhaving van het kraakverbod in het kalenderjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet handhaving kraakverbod?

Voor de inwerkingtreding van de Wet handhaving kraakverbod geldt de Wet kraken en leegstand en deze is dus van toepassing in 2021, het jaar van de nulmeting. Om het kraakverbod te kunnen handhaven voorziet de Wet kraken en leegstand, naast de delictsomschrijving met strafbepaling (artikel 138a Sr), in een speciale ontruimingsbepaling (artikel 551a Sv) op basis waarvan een kraakpand op strafrechtelijke titel kan worden binnengetrokken en ontruimd. Direct na de inwerkingtreding van de Wet kraken en leegstand hebben krakers een aantal kort gedingen aangespannen bij de voorzieningenrechter. Hierin stellen zij onder andere dat het ontruimen in strijd is met artikel 8, lid 2 EVRM. In hoger beroep zijn de krakers op dit punt in het gelijk gesteld. Dit heeft tot gevolg dat er – uitzonderingen² daargelaten – niet mag worden ontruimd alvorens de krakers de mogelijkheid hebben gehad dit voornemen aan te vechten bij de voorzieningenrechter. Er dient daardoor schriftelijk te worden aangekondigd dat de ontruiming binnen acht weken zal plaatsvinden. De krakers krijgen de gelegenheid om binnen zeven dagen een kort geding aan te

¹ Met ‘woonmodel’ wordt bedoeld dat krakers van kraakpand naar kraakpand trekken en de wettelijke mogelijkheden benutten om zo lang mogelijk in het gekraakte pand te kunnen verblijven.

² Er zijn vier bijzondere omstandigheden waarbij direct tot een ontruiming kan worden overgegaan, te weten: huisvredebreuk, andere strafbare feiten, gevaarlijke situatie en gevaar voor de openbare orde.

spannen. Dit geldt echter alleen als de krakers huisrecht hebben gevestigd. Is dit nog niet het geval, dan kan meteen worden ontruimd (de heterdaadontruiming of de ‘hete kraak’). Naast de strafrechtelijke ontruiming is het ook mogelijk dat de eigenaar zelf een kort geding aanspant (de civielrechtelijke route). Of er wordt ontruimd, omdat het wonen op die plek in strijd is met het bestemmingsplan (de bestuursrechtelijke route). Een andere 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 vertrekken.

Er zijn tien onderzoeksvragen geformuleerd om de probleemstelling te beantwoorden. We bespreken in deze samenvatting de onderzoeksresultaten aan de hand van deze tien vragen. In de onderzoeksvragen wordt gesproken over kraakincidenten in 2021. Dit gegeven hebben we ruim opgevat, dat wil zeggen dat er sprake is van een kraakincident als de kraak en/of de (aanzet tot) ontruiming in 2021 heeft plaatsgevonden.

Onderzoeksmethoden

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie van zes methoden van dataverzameling, te weten:

- Desk research. Hierbij zijn parlementaire stukken, jurisprudentie, relevantie studies en (sociale) mediaberichten bestudeerd.
- Dossieronderzoek bij de politie. Aan de hand van zoektermen is BVH het administratiesysteem van de politie doorzocht op mogelijke kraakincidenten in 2021. Dit heeft een bestand opgeleverd van 128 kraakincidenten.
- Inzicht in de 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-zaken systeem van de politie (BOSZ) de afdoening door de officier van justitie in kaart gebracht en – daar waar relevant – het oordeel van de rechter.
- Inzicht in kort gedingen bij de voorzieningenrechter. We hebben enkele kort gedingen bestudeerd die zijn aangespannen door de eigenaar van een gekraakt pand. Daarnaast hebben we alle kort gedingen die door krakers zijn aangespannen in kaart gebracht door het bevragen van de administratie van de landsadvocaat (die de staat vertegenwoordigt bij deze kort gedingen).
- Formele interviewronde. Bij deze gespreksronde zijn zeventien vertegenwoordigers van politie-eenheden, arrondissementsparketten, arrondissementsrechtbanken en advocaat-kantoren aan het woord geweest.
- Informele contacten. We hebben wel enkele ex-krakers gesproken, maar het is niet gelukt om met huidige krakers in gesprek te komen over het thema van deze evaluatie. Bij de uitnodiging tot een interview is ons onder meer te kennen gegeven dat de krakers in kwestie niet het gevoel hadden dat meewerken aan het onderzoek voor hen iets zou kunnen opleveren.

Onderzoeksvraag 1: beleidslogica van de nieuwe wet

Wat is de beleidslogica van de Wet handhaving kraakverbod?

Leegstand en kraken zijn eigenlijk complementaire begrippen. Zeker in tijden van woningnood is langdurige leegstand maatschappelijk ongewenst. De wetsgeschiedenis rond het kraken laat zien dat het kraken allengs moeilijker is gemaakt. In 1971 stelt de Hoge Raad vast dat kraken niet strafbaar is als er sprake is van leegstand. In 1993 wordt bepaald dat kraken niet strafbaar is als een object langer dan één jaar leeg staat. Met de Wet kraken en leegstand uit 2010 wordt een volgende stap gezet: kraken is dan voortaan verboden, maar er worden tegelijkertijd ook regels opgesteld rond leegstand. De wetgever wordt echter door de rechter teruggefloten: kraken is weliswaar verboden, maar het huisrecht dient desondanks te worden gerespecteerd.

De constructie die vervolgens is bedacht om hieraan tegemoet te komen, is dat de officier van justitie een ontruiming moet aankondigen en dat de krakers daarop de mogelijkheid moeten krijgen om hiertegen bezwaar te maken met een kort geding. De krakers hebben zeven dagen de tijd om dat kort geding aanhangig te maken.

Als zij een kort geding aanspannen dan zal de daadwerkelijke ontruiming daardoor met enkele weken worden opgeschort. Omdat een strafrechtelijke ontruiming – de bijzonder omstandigheden daargelaten – moet worden aangezegd door de officier van justitie, en de krakers hier een kort geding tegen kunnen aanspannen (met schorsende werking) geeft dit de mogelijkheid om van kraken een ‘woonmodel’ te maken, aldus de initiatiefnemers van de Wet handhaving kraakverbod.

De nieuwe wet biedt de krakers niet langer de mogelijkheid een kort geding aan te spannen. Onder de nieuwe wet vraagt de officier van justitie bij de rechter-commissaris een machtiging aan om te mogen ontruimen. Deze beslist vervolgens binnen drie dagen en stelt de krakers in die periode in de gelegenheid te worden gehoord. Krakers kunnen in beroep gaan tegen de beslissing van de rechter-commissaris, maar dit beroep kent geen schorsende werking. 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 illegaal ‘woonmodel’ en (3) een effectievere bescherming van het recht op eigendom van een pand of terrein.

Onderzoeksvragen 2 en 3: kraakincidenten in 2021

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?

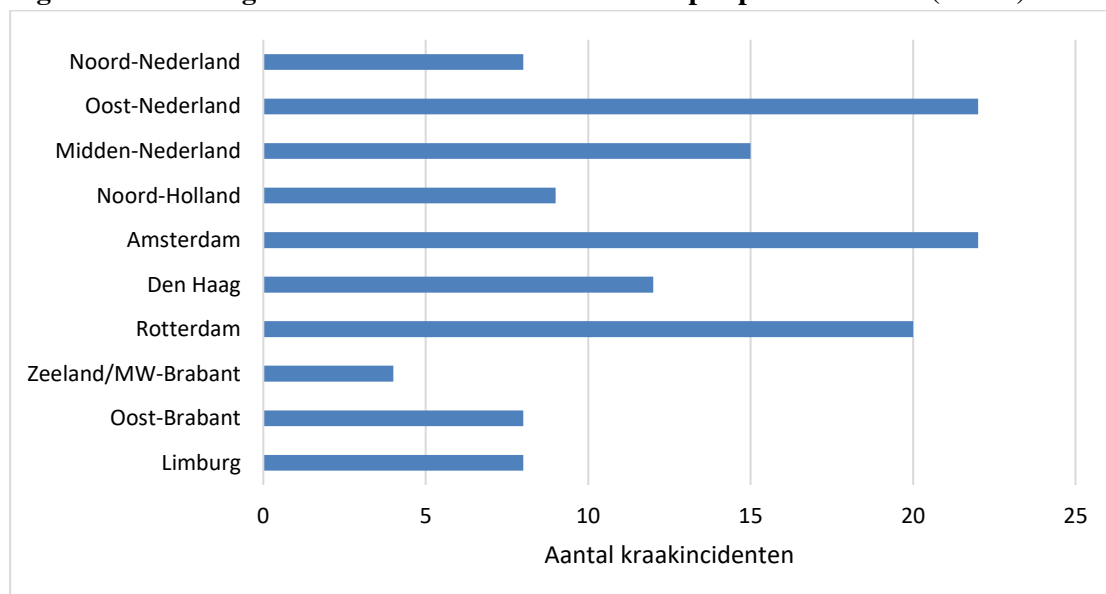
Hoeveel *geregistreeerde* kraakincidenten doen zich voor in Nederland in 2021? Om wat voor panden gaat het (type en eigenaar)? En hoe is de regionale spreiding?

Onderzoeksvraag 2 heeft betrekking op alle kraakincidenten en onderzoeksvraag 3 gaat in op kraakincidenten die bekend zijn bij politie door een melding en/of aangifte. In het onderzoek is echter gebruik gemaakt van de politieadministratie om kraakincidenten in kaart te brengen. Daarmee kunnen we alleen onderzoeksvraag 3 beantwoorden.

In de politieadministratie worden kraakincidenten in de regel geregistreerd onder de noemer huisvredebreuk (artikel 138 Sr), want kraken (artikel 138a) is geen categorie (maatschappelijke klasse) in de politieke administratie. Wel zien we dat er soms tot directe ontruiming wordt overgegaan, omdat er volgens de politie en/of officier van justitie – al dan niet terecht (dit wordt namelijk niet getoetst door een rechter) – sprake is van huisvredebreuk. Er zijn uiteindelijk 128 kraakincidenten uit 2021 in kaart gebracht; bij 93 incidenten (73 procent) is er aangifte gedaan en bij 35 incidenten (27 procent) is het bij een melding gebleven.

Bij de meerderheid van de gekraakte panden gaat het om woningen (59 procent). Bij niet-woningen (38 procent) gaat het veelal om kantoor-, winkel-, horeca of andere bedrijfspanden en openbare gebouwen. Er is een diversiteit aan eigenaren: bedrijf (34 procent), particulier (24 procent), woningcorporatie (22 procent), stichting/vereniging (9 procent) en gemeente (9 procent). In 2 procent van de incidenten kunnen we niet in de beschikbare documenten lezen wie de eigenaar is. In alle tien politie-eenheden zijn er kraakincidenten geregistreerd (zie Figuur S.1) met Oost-Nederland, Amsterdam en Rotterdam als eenheden met de meeste geregistreerde kraakincidenten.

Figuur S.1 Aantal gevonden kraakincidenten uit 2021 per politie-eenheid (n=128)



Onderzoeksvraag 4: kort gedingen

Hoeveel kort gedingen zijn er aangespannen, hoeveel daarvan zijn doorgezet en hoeveel zijn ingetrokken? Hoelang na het aanspannen van het kort geding worden deze laatste gemiddeld ingetrokken? Hoe vaak is hoger beroep ingesteld na de uitspraak in een kort geding?

Deze onderzoeksvraag heeft betrekking op de situatie waarbij de officier van justitie kiest voor een strafrechtelijke ontruiming waarbij er geen sprake is van een heterdaadontruiming of een ontruiming op basis van bijzondere omstandigheden. Het onderzoek wijst uit dat deze variant in

de praktijk weinig voorkomt. Bij slechts dertien van de 128 kraakincidenten (10 procent) is het kraakpand ontruimd na een aanzegging van de officier van justitie. In tien gevallen hebben de krakers een kort geding aangespannen; zeven hiervan worden echter weer ingetrokken. Bij drie van deze zaken wordt het kort geding ingetrokken één dag voordat het kort geding zou plaatsvinden. Bij de andere vier zaken is dit respectievelijk twee, vier (2x) en vijf dagen voor het geplande kort geding. Gemiddeld wordt het kort geding 2,6 dagen voor de zitting weer ingetrokken.

Er is daarmee drie keer sprake geweest van een kort geding, aangespannen door de krakers. Steeds wordt de Staat – vertegenwoordigd door de landsadvocaat – daarbij in het gelijk gesteld en moeten de krakers het pand verlaten.³ In één zaak zijn de krakers in hoger beroep gegaan. Maar ook in hoger beroep heeft de rechter hen niet in het gelijk gesteld.

Onderzoeksvraag 5: uitkomst van kraakzaken

Wat is de uitkomst van de zaken waarin een melding of aangifte van kraken is gedaan? Hoe vaak vertrekken krakers uit zichzelf? Hoe vaak is overgegaan tot ontruiming? Hoe vaak is er sprake van een andere uitkomst? En om welke uitkomst(en) gaat het dan?

In 35 procent (bij 45 incidenten) van de zaken wordt er een strafrechtelijke route gevolgd, waarbij twintig kraakincidenten op heterdaad worden beëindigd door de politie. In twaalf zaken gaat de politie direct over tot ontruiming wegens bijzondere omstandigheden (beleidsregels Openbaar Ministerie) en in dertien zaken wordt de ontruiming aangezegd door de officier van justitie. In de overige zaken (83 incidenten; 65 procent) verlaten de krakers het pand in overleg met de eigenaar of na aansporing daartoe door de eigenaar. Ook kan het zijn dat de eigenaar een civiele procedure (kort geding) heeft aangespannen.

Als er sprake is van een heterdaadontruiming of een ontruiming op basis van huisvredebreuk of vanuit het veiligheidsperspectief dan worden de krakers met enige regelmaat ook aangehouden. Dit gebeurt bij achttien van de 32 ontruiming (56 procent). Indien de officier van justitie een ontruiming aanzegt, verlaten de krakers vrijwel altijd het pand zonder slag of stoot. In 2021 hebben de krakers bij slechts één pand het door hen gekraakte pand niet vrijwillig verlaten na de aanzegging van de officier van justitie dan wel na de uitspraak van de voorzieningenrechter.

Onderzoeksvraag 6: doorlooptijden

Wat is de gemiddelde doorlooptijd tussen een melding of een aangifte en het moment dat het pand leeg is (ofwel nadat krakers uit eigen beweging vertrokken ofwel na ontruiming)?

³ Er zijn echter ook twee zaken – buiten de besproken dertien zaken – waarbij de officier van justitie een ontruiming aanzegt, maar daar toch weer vanaf ziet. In deze twee gevallen hebben de krakers het kort geding weer ingetrokken, omdat ze in het pand konden blijven zitten. Later zijn deze panden op een andere dan strafrechtelijke wijze ontruimd. Daarom zijn deze gevallen niet meegerekend bij de strafrechtelijke route.

De doorlooptijd is sterk afhankelijk van de wijze waarop de ontruiming heeft plaatsgevonden. Als er sprake is van een heterdaadkraak dan vindt de ontruiming vrijwel direct plaats, terwijl een kraakincident waarbij de eigenaar en de krakers met elkaar in gesprek raken over een oplossing relatief veel tijd in beslag kan nemen; het komt dan met regelmaat voor dat de krakers in het pand mogen blijven tot het moment waarop de eigenaar daadwerkelijk iets met het pand gaat doen (renoveren, slopen et cetera).

De datum waarop het pand weer leeg is, kunnen we meestal niet traceren in de administraties als er sprake is van overeenstemming (een deal) tussen krakers en eigenaar dan wel als er een civiele route is gevolgd.

In het kader van de evaluatie van de Wet handhaving kraakverbod is het echter met name van belang om de doorlooptijd vast te stellen van de zaken waarbij de officier van justitie een ontruiming heeft aangezegd (n=13); in die zaken is er altijd aangifte gedaan door de eigenaar. We hebben voor deze zaken gekeken naar de mediane doorlooptijd (gemeten in aantal dagen). De mediane doorlooptijd is 79 dagen gerekend vanaf de kraak tot de overdracht aan de eigenaar. We hebben ook de ‘tussenstapjes’ nader bekeken. Het blijkt dat de mediane doorlooptijd dan als volgt is:

- Van het kraken van het pand tot de aangifte: 15 dagen
- Van de aangifte tot de aanzegging tot ontruiming: 9 dagen
- Van de aanzegging tot ontruiming tot de overdracht: 38 dagen

Onderzoeksvraag 7: kraakincidenten buiten het zicht van de politie

Vinden ontruiming plaats zonder dat een melding of aangifte is gedaan? Zo ja, hoe vaak gebeurt dit? En hoe kunnen deze kraakincidenten worden gekarakteriseerd?

Dit onderzoek geeft – zoals gesteld – slechts zicht op kraakincidenten die bekend zijn bij de politie. De inschatting van onze politierespondenten is dat er echter nauwelijks kraakincidenten zullen zijn waar de politie geen kennis van heeft. Zo is er de categorie krakers die zelf contact opneemt met de politie om de kraak te melden en ook krakers die zelf geen contact zoeken met de politie verschijnen op een gegeven moment eveneens wel op de radar van de politie. De politie wordt dan geïnformeerd via de eigenaar of het zijn omwonenden die de politie informeren. En soms ook is het natuurlijk de politie zelf (bijvoorbeeld via de wijkagent) die de kraak constateert. Hoewel we de onderzoeksvraag dus niet met zekerheid kunnen beantwoorden, is de inschatting dat het aantal incidenten/ontruiming dat zich buiten het zicht van de politie afspeelt buitengewoon gering zal zijn.

Onderzoeksvraag 8: vervolging en veroordeling van krakers

Hoeveel verdachten zijn er vervolgd en veroordeeld? Welke straffen zijn opgelegd (gemiddeld per zaak en in totaal)?

Op basis van de interviews met politiefunctiearissen, officieren van justitie, advocaten en rechters constateren we dat het kraken in beginsel niet wordt vervolgd. Dat wil zeggen dat een kraker niet wordt aangehouden en als verdachte ter zake 138a Sr wordt aangemerkt. Er zijn echter wel uitzonderingen op deze regel. De belangrijkste uitzondering is die als de krakers niet vrijwillig meewerken aan een ontruiming. In voorkomende gevallen worden ze dan aangehouden en volgt een formele afdoening door de officier van justitie. Door sommigen wordt gewezen op aanhouden in verband met recidive; ‘iemand die stelselmatig kraakt, wordt daar op den duur voor aangehouden en vervolgd’, zo luidt dan het credo. Hierbij is de kanttekening te maken dat de identiteit van een niet-aangehouden kraker niet altijd bekend is waardoor ook recidive moeilijk is vast te stellen.

Er zijn in 20 van de 128 kraakincidenten (16 procent) een of meerdere verdachten aangemerkt voor kraken. In totaal gaat het daarbij om 45 verdachten, ofwel gemiddeld ruim twee verdachten per incident. Dit getal wordt echter vertekend door een incident met veertien verdachten. Als we die zaak buiten beschouwing laten dan zijn er 1,5 verdachten per kraakincident waarbij aanhoudingen zijn verricht.

Bij 21 van 45 verdachten wordt de zaak geseponerd. Ook hier geldt weer de ‘verstorende werking’ van de zaak met veertien verdachten (die alle veertien zijn geseponerd). Als we die zaak niet meenemen dan zijn zeven van 31 verdenkingen geseponerd. Hierbij worden verschillende redenen aangevoerd, zoals ‘gering feit’, ‘ander ingrijpen prevaleert’ en ‘gering aandeel in feit’. 23 van de 31 verdachten zijn gedagvaard en de zaak van één verdachte is afgedaan met een strafbeschikking (geldboete van 75 euro).

Bij de richtlijn voor straftoemeting wordt een onderscheid gemaakt tussen het type pand en de mate van recidive. Zo wordt het kraken van een woning zwaarder gestraft dan het kraken van een andersoortig gebouw. Een first-offender wordt gestraft met een geldboete; aan een recidivist kan een taak- of een gevangenisstraf worden opgelegd. Van zes kraakincidenten kennen we de strafoplegging. Bij twee incidenten zijn echter dezelfde verdachten betrokken, dus het gaat om een uitspraak in vijf zaken. Tabel S.1 geeft een overzicht van de opgelegde straffen.

Tabel S.1 Strafoplegging door de rechter bij kraken

Zaak	Aantal incidenten	Aantal verdachten	Wetsartikel (rechtbank)	Vonnis rechtbank ⁴	Uitspraak hoger beroep
1	2	2	Kraken in vereniging	TS 20 uur	Vrijspraak
2	1	2	Kraken in vereniging	GS 30 dagen (voorw.)	
3	1	1	Kraken	GB € 350	
4	1	3	Huisvredebreuk in vereniging	GB € 300 Schade € 730	
5	1	1	Huisvredebreuk	GS 14 dagen	

⁴ TS = taakstraf; GS = gevangenisstraf; GB = geldboete; Schade = schadevergoeding

Onderzoeksvraag 9: werklast

Wat is de gemiddelde werklast per melding of aangifte voor politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht?

Het ontbreekt ons aan de gegevens om te reconstrueren hoeveel tijd de betrokkenen precies hebben besteed aan een kraakincident. We kunnen echter wel een inschatting geven op basis van de inhoud van de interviews en de dossiers. Het is daarbij uiteraard van belang op welke wijze een kraakincident is opgepakt. Zonder de precieze rekensom per kraakzaak te kunnen maken, is echter wel evident dat het steeds de politieorganisatie is die in de regel de meeste tijd kwijt is aan de kraakincidenten.

In Tabel S.2 is de gemiddelde werklast voor de politie, Openbaar Ministerie (OM) en de rechterlijke macht (RM) weergegeven. Dit is uitgedrukt in een cijfer van 1 t/m 3, waarbij 1 staat voor ‘geringe werklast’, 2 voor ‘behoorlijke werklast’ en 3 voor ‘grote werklast’.

In de tabel vallen heterdaadontruimingen en ontruimingen op basis van huisvredebreuk of een onveilige situatie onder directe ontruimingen. Ons onderzoeksmateriaal wijst uit dat krakers feitelijk slechts worden aangehouden bij dit soort ontruimingen. En dus niet bij ontruimingen na aanzeggen van de officier van justitie als uitkomst van een kort geding. Het zijn deze zaken die de grootste werklast met zich meebrengen voor zowel politie als Openbaar Ministerie.⁵

Tabel S.2 Werklast kraakincidenten per organisatie

Soort zaak	Politie	OM	RM
Eigenaar regelt het zelf	1	1	
Civiele procedure	1	1	2
Directe ontruimingen zonder aanhoudingen	2	1	
Directe ontruimingen met aanhoudingen	3	3	2
Strafrechtelijke procedure (aanzegging OvJ)	3	2	2

Als een pand wordt ontruimd na aanzegging van de officier van justitie dan brengt dit het nodige (papier)werk met zich mee voor alle partijen. De politie zal aangifte moeten opnemen, naar de plannen van de eigenaar vragen, de aanzegging van de officier moeten uitreiken en uiteindelijk voor de ontruiming zorgdragen. De officier van justitie zal overleg met verschillende partijen voeren en deze komt uiteindelijk met een bevel tot ontruiming. Als de krakers een kort geding aanspannen – wat bij deze ontruimingsroute meestal gebeurt – dan moet de officier van justitie een dossier (laten) samenstellen en dit overleggen aan de landsadvocaat. Bij een kort geding is

⁵ Als een of meerdere krakers zijn aangehouden dan neemt dat behoorlijk wat werk met zich mee voor de politie. De verdachte moet worden voorgeleid aan de hulpofficier, langs de ID-zuil, worden ingesloten en worden verhoord. Dit moet allemaal op papier worden gezet. Vervolgens moet er een dossier worden samengesteld, dit moet worden ingestuurd naar het Openbaar Ministerie. De officier van justitie moet het dossier lezen en een beslissing daarover nemen, en ten slotte moet de verdachte – indien gedagvaard – bij de rechtbank verschijnen. Deze zaken worden in de regel door de politierechter afgehandeld.

er uiteraard een rol weggelegd voor de rechter. De rechters die wij hebben gesproken, geven aan dat het voor de werklust die een kort geding met zich meebrengt, niet uitmaakt of het kort geding is aangespannen door de eigenaar of door de krakers.

Onderzoeksvraag 10: ‘woonmodel’

In hoeverre kan bij kraakincidenten worden gesproken van ‘een woonmodel’?

Bij ‘woonmodel’ wordt gerefereerd aan krakers die van kraakpand naar kraakpand trekken en de wettelijke mogelijkheden benutten – dat wil zeggen een kort geding aanspannen als de officier van justitie een ontruiming aanzegt – om zo lang mogelijk in elk van de door hen gekraakte panden te kunnen verblijven.

We zien in de dossiers soms dezelfde personen terug bij meerdere kraakincidenten. En af en toe lezen we ook dat een pand is gekraakt, omdat een ander pand is ontruimd. Dit is echter meer uitzondering dan regel. Het lijkt erop dat de meeste krakers na een ontruiming op zoek gaan naar een alternatief anders dan het kraken van woonruimte. Deze uitspraak kunnen we echter niet anders empirisch onderbouwen dan met de constatering dat we niet vaak dezelfde krakers terugzien bij de door ons bekeken incidenten uit 2021.

De omstandigheid dat krakers – als het tot een strafrechtelijke ontruiming komt na aanzegging door de officier van justitie – een kort geding aanspannen en vervolgens het verzoek tot kort geding weer intrekken, komt inderdaad voor. Het idee daarbij is vermoedelijk dat de krakers dan nog enkele weken langer in het pand kunnen verblijven. Het lijkt daarbij echter niet steeds te gaan om dezelfde groepen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het onderzoek slechts betrekking heeft op kraakincidenten die in 2021 spelen.

Het intrekken van de wens tot kort geding gebeurt bij zeven van dertien panden die in 2021 langs deze route zijn ontruimd. Overigens is deze ontruimingsroute in de praktijk bij slechts 10 procent van de kraakincidenten benut.

Slotconclusie

In vergelijking met de jaren voorafgaand aan het kraakverbod, maar ook de eerste jaren na de inwerkingtreding van de Wet kraken en leegstand is het aantal kraken gering. Wij hebben voor het jaar 2021 128 kraakincidenten geïdentificeerd en naar verwachting is daarmee het overgrote deel van de kraakincidenten in beeld gekomen. Kraken komt in het hele land voor en het gaat zowel om woningen als om andere gebouwen. En soms worden ook terreinen gekraakt.

Ontruiming van een kraakpand via het strafrecht komt in 2021 in slechts enkele arrondissementen voor. De gedachte dat de eigenaar het (via het civielrecht) zelf moet oplossen, wordt op vrij grote schaal omarmd door politie en het Openbaar Ministerie vanuit het idee dat zij hun capaciteit beter kunnen inzetten op andere zaken.

De vraag wanneer er huisrecht is gevestigd (relevant voor een heterdaadontruiming) en in hoeverre de rechthebbende het pand nog feitelijk gebruikt (relevant voor een directe ontruiming wegens huisvredebreuk) zijn rekbare begrippen gebleken die in praktijk, anno 2021, verschillend worden geïnterpreteerd.

De route waarbij de officier van justitie een ontruiming aanzegt – de route die centraal staat in de Wet handhaving kraakverbod – is in slechts 10 procent van de kraakincidenten benut. Binnen deze 10 procent wordt de mogelijkheid van krakers om bij deze route ‘tijd te rekken’ door een kort geding aan te spannen, inderdaad gebruikt; gemiddeld leidt het bij de ontruiming tot enkele weken oponthoud.

Tot slot, in 2021 leidt kraken bij een op de zes kraakincidenten tot een vervolging. Feitelijk wordt er slechts vervolgd, indien er sprake is geweest van een heterdaadontruiming of een ontruiming op basis van huisvredebreuk. De opgelegde straf varieert van een relatief kleine geldboete (enkele honderden euro's) tot een taakstraf of hechtenis (enkele weken).

1. Inleiding

In 1971 stelt De Hoge Raad dat ‘kraken’ geen huisvredebreuk is (artikel 138 Sr) mits het pand leeg staat.⁶ Ontruiming is daarom alleen 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 als dat minder dan een jaar leeg staat. Op 1 oktober 2010 is de Wet kraken en leegstand van kracht geworden en is kraken strafbaar geworden – ook al staat het pand langer dan een jaar leeg – . Om dit algehele kraakverbod te kunnen handhaven voorziet de Wet kraken en leegstand, naast de delictsomschrijving met strafbepaling (artikel 138a Sr), in een speciale ontruimingsbepaling (artikel 551a Sv) op basis waarvan een kraakpand op strafrechtelijke titel kan worden binnengetrokken en ontruimd.

Direct na de inwerkingtreding van de Wet kraken en leegstand hebben krakers een aantal kort gedingen aangespannen bij de voorzieningenrechter, waarin zij onder andere stellen dat ontruimen in strijd is met artikel 8, lid 2 EVRM. In hoger beroep zijn de krakers op dit punt in het gelijk gesteld. Dit heeft tot gevolg dat er – enkele uitzonderingen daargelaten – niet mag worden ontruimd voordat de krakers de mogelijkheid hebben gehad dit voornemen aan te vechten bij de voorzieningenrechter.

De Wet kraken en leegstand is vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet geëvalueerd (Zeelenberg, Van Kessel, Giesbers, en Grooten, 2015). De onderzoekers concluderen dan dat de handhaving na de invoering van de Wet kraken en leegstand soepeler en sneller verloopt en dat het Openbaar Ministerie in grote lijnen tevreden is over het instrumentarium dat de wet biedt. Ondanks deze positieve evaluatie dienen de Tweede Kamerleden Koerhuis en Van Toorenburg in 2019 een initiatiefwetsvoorstel in tot aanpassing van de gerechtelijke procedure voor het handhaven van het kraakverbod. Het wetsvoorstel wordt op 30 maart 2021 door de Eerste Kamer aangenomen en is op 1 juli 2022 in werking getreden.⁷

Belangrijkste doel van de nieuwe wet is om de doorlooptijd bij een strafrechtelijke ontruiming van een kraakpand te verkorten. Daar waar de krakers voorheen de mogelijkheid hadden een kort geding aan te spannen tegen de voorgenomen ontruiming bij de voorzieningenrechter, is het nu de rechter-commissaris die binnen drie dagen beslist over de eis tot ontruiming. Op die manier wil de wetgever het ‘woonmodel’ bij kraken dwarsbomen.⁸

⁶ We gebruiken in dit onderzoek veelvuldig de term pand of kraakpand. Hiermee doelen we op zowel woningen als gebouwen (de officieel gebruikte termen binnen de wetgeving).

⁷ In hoofdstuk 2 staan we stil bij de totstandkoming en inhoud van zowel de Wet kraken en leegstand (ingangsdatum: 1 oktober 2010) als de Wet handhaving kraakverbod (ingangsdatum: 1 juli 2022).

⁸ Met ‘woonmodel’ wordt bedoeld dat krakers van kraakpand naar kraakpand trekken en de wettelijke mogelijkheden benutten om zo lang mogelijk in het gekraakte pand te kunnen verblijven.

1.1 Aanleiding en vormgeving van het evaluatieonderzoek

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 adviseerden (negatief) kritisch bij de consultatieronde over het wetsvoorstel.

De kritiek en de zorgen van de ketenpartners hebben bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer geleid tot een aanpassing van het voorstel. Het betekent dat de evaluatie van de gevolgen van het voorstel binnen drie jaar zou moeten gebeuren in plaats van de aanvankelijk 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 dit voorstel benadrukt. Vervolgens is schriftelijk door de minister van Justitie en Veiligheid toegezegd dat de gevolgen van het voorstel binnen twee jaar zullen worden geëvalueerd (EK, 2020-2021 35296, F).

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

1. De nulmeting over het kalenderjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet handhaving kraakverbod, dat wil zeggen 2021.
2. De één-meting over het eerste kalenderjaar na de wetswijziging, dat wil zeggen 2023.
3. De eindevaluatie, twee jaar na de inwerkingtreding van de Wet handhaving kraakverbod.

Het hier voorliggende onderzoeksverslag heeft betrekking op de uitkomsten van fase 1: de nulmeting.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Probleemstelling

Wat is de uitgangssituatie met betrekking tot de aard en omvang van kraken alsmede de handhaving van het kraakverbod in het kalenderjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet handhaving kraakverbod?

Onderzoeksvragen

1. Wat is de beleidslogica van de Wet handhaving kraakverbod?
2. 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?

3. 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?
4. Hoeveel kort gedingen zijn er aangespannen, hoeveel daarvan zijn doorgezet en hoeveel zijn ingetrokken? Hoelang na het aanspannen van het kort geding worden deze laatste gemiddeld ingetrokken? Hoe vaak is hoger beroep ingesteld na de uitspraak in een kort geding?
5. Wat is de uitkomst van de zaken waarin 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 dan?
6. Wat is de gemiddelde doorlooptijd tussen een melding of een aangifte en het moment dat het pand leeg is (ofwel nadat krakers uit eigen beweging vertrokken ofwel na ontruiming)?
7. Vinden ontruiming plaats zonder dat een melding of aangifte is gedaan? Zo ja, hoe vaak gebeurt dit? En hoe kunnen deze kraakincidenten worden gekarakteriseerd?
8. Hoeveel verdachten zijn vervolgd en veroordeeld? Welke straffen zijn opgelegd?
 - a) gemiddeld per zaak;
 - b) in totaal.
9. Wat is de gemiddelde werklast per melding of aangifte voor politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht?
10. In hoeverre kan bij kraakincidenten worden gesproken van ‘een woonmodel’?

In de onderzoeksvragen wordt gesproken over kraakincidenten in 2021. Dit gegeven hebben we ruim opgevat, dat wil zeggen dat er sprake is van een kraakincident als de kraak en/of de (aanzet tot) ontruiming in 2021 heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat we van een kraakincident in 2021 spreken als:

- een pand voorafgaand aan het jaar 2021 is gekraakt en het pand in 2021 is ontruimd dan wel dat daartoe een poging is gedaan;
- een pand in 2021 is gekraakt en in 2021 is ontruimd;
- een pand in 2021 is gekraakt en in 2022 is ontruimd;
- een pand in 2021 is gekraakt en dat in 2022 nog steeds is gekraakt;

- een pand in 2021 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). In hoofdstuk 4 lichten we deze drie ontruimingsroutes nader toe.

1.3 Onderzoeksmethoden

Er zijn verschillende wegen bewandeld om de onderzoeksvragen te beantwoorden. We bespreken deze in de hierna volgende vijf subparagrafen.

1.3.1 Deskresearch

Onder de noemer deskresearch hebben we de totstandkoming van de Wet kraken en leegstand (2010) en de Wet Handhaving kraakverbod (2022) gereconstrueerd. Dit hebben we gedaan aan de hand van het wetsvoorstel, de Memorie van Toelichting, de verslagen van de Kamerdebatten over het wetsvoorstel en de uitgebrachte adviezen over het wetsvoorstel.

Daarnaast hebben we relevante studies en vonnissen (jurisprudentie) bestudeerd en hebben we in de media gezocht naar berichtgeving rond kraakincidenten. Wat betreft het zoeken naar kraakincidenten in de reguliere landelijke media, is het lastig gebleken om op basis daarvan inzicht te verkrijgen. Er wordt in de regel namelijk vooral bericht over de meer ‘spectaculaire’ kraakincidenten – vaak waar de krakers zelf ook bewust media-aandacht zoeken. Wel worden kraakincidenten soms ook beschreven in de lokale media, maar die zaken zijn we vaak pas op het spoor gekomen, nadat we er gericht op zijn gaan zoeken aan de hand van adresgegevens in de aan ons verstrekte politiedata. Ten aanzien van alternatieve (sociale) media geeft de website squat.net enig inzicht in de kraakactiviteiten; de site geeft onder meer een overzicht van een aantal actueel gekraakte panden. Daarnaast vinden we er een archief met overzichten van relevant kraaknieuws. Behalve van zoekslagen in reguliere, alternatieve en sociale mediaberichtgeving, hebben we gedurende het onderzoek ook gebruik gemaakt van automatische ‘Google search’-meldingen. Hierbij hebben we aan de hand van de termen ‘kraak’, ‘krakers’ en ‘ontruiming’ de meer actuele berichtgeving rond kraken op de verschillende mediaplatforms gemonitord.

1.3.2 Dossieronderzoek bij de politie

Meldingen en aangiften legt de politie vast in de Basisvoorziening Handhaving (BVH). Elk incident krijgt dan een code mee; een zogeheten maatschappelijke klasse.⁹ ‘Kraken’ is echter geen

⁹ 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. Er kan binnen de politieadministratie dus niet systematisch worden gezocht op alle strafrechtwetsartikelen.

code in BVH en daarom worden kraakincidenten veelal weggeschreven onder ‘huisvredebreuk’ of ‘lokaalvredebreuk’. Echter ook andere codes, zoals ‘vernieling’ of ‘overige meldingen’, zijn denkbaar, en komen dus voor. Dit maakt het zoeken naar kraakincidenten in de politieadministratie tot een lastige opgave. In BVH is er wel de mogelijkheid om een projectcode Kraken aan een incident te verbinden; van deze code wordt echter – zo leren we – slechts in zeer beperkte mate gebruik gemaakt.¹⁰

Eerste zoekslag in BVH: jaar 2021 – maatschappelijke klasse – tekstuele zoekstrings

Een medewerker van Bureau Management Informatie (BMI) van de Nationale Politie heeft voor dit onderzoek BVH doorzocht aan de hand van de volgende drie (tegelijk voorkomende) zoekcriteria:

1. De registratie is aangemaakt in 2021.
2. De registratie heeft betrekking op een van de door ons geselecteerde maatschappelijke klassen.
3. De registratie voldoet aan de zoekstring: kraken=kraker%=gekraakt%=kraak%¹¹

Deze zoekslag heeft een bestand opgeleverd van 3.247 BVH-nummers.¹² De BVH-nummers (zaken) omvatten in totaal 14.290 formulieren/documenten. Een nadere beschrijving van dit bestand is te vinden in Bijlage 2.

Tweede zoekslag: steekproef 400 van 3.247 BVH -nummers

Voor het onderzoek zijn er in eerste aanleg middels een steekproef 400 BVH-nummers van de 3.247 BVH-nummers opgevraagd, omdat het niet doenlijk is om binnen de ons gegeven onderzoekstijd alle documenten te bestuderen. Om tot de steekproef van 400 te komen zijn er twee sporen bewandeld: 300 BVH-nummers zijn selectief getrokken en 100 nummers zijn willekeurig (aselect) getrokken. Door selectief te trekken, hebben we de kans op het vinden van een kraakzaak zo groot mogelijk gemaakt. Om inzicht te krijgen in hetgeen we eventueel missen, hebben we tevens een willekeurige steekproef getrokken. De gedachte hierachter: het onverhoopt aantreffen van veel relevante kraakzaken in de willekeurige steekproef zou daarbij kunnen duiden op een groot percentage gemiste kraakzaken in het geheel.

Rechtstreeks zoeken op artikel 138a is niet mogelijk. Bij de registratie van een aangifte of melding in het BVH verplicht het systeem de politiefunctionaris om een maatschappelijke klasse in te voeren. Dit gaat handmatig op basis van een keuzemenu.

¹⁰ Een van de geïnterviewde politiefunctionarissen zegt over de projectcodes in de administratie van de politie dat die vooral worden gebruikt op het moment dat een thema actueel is, en/of als er door de organisatie extra aandacht op wordt gevestigd.

¹¹ Het %-teken betekent dat alle woorden waar het genoemde woord deel van uitmaakt, ook worden geselecteerd. Dus kraak% selecteert ook 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) of zinsneden als ‘krakende daken’.

¹² Een enkele keer komt een BVH-nummer twee keer voor, omdat er twee – door ons uit de administratie opgevraagde – maatschappelijke klassen aan dit nummer blijken te zijn gekoppeld.

De selectieve steekproef is gebaseerd op de volgende drie elementen:

- 1) De projectcode kraken. In BVH kan de projectcode ‘kraken’ worden toegekend. Om onduidelijke reden gebeurt dit slechts zelden, maar als deze code is toegevoegd, mogen we ervan uitgaan dat het om een voor de nulmeting relevant kraakincident gaat.
- 2) De term ontruiming. Als een of meerdere documenten onder het BVH-nummer de term ‘ontruiming’ bevat dan is het betreffende BVH-nummer meegenomen in de selectieve steekproef. De reden dat we juist voor deze term hebben gekozen, is tweeledig: er is een overzichtelijk aantal zaken dat deze term bevat, en het gaat vermoedelijk om zaken waar we primair in zijn geïnteresseerd (namelijk zaken waar sprake er sprake is geweest van een ontruiming).
- 3) Aangifte huis- of lokaalvredebreuk. Het BVH-nummer bevat (onder andere) een aangifte. Als een pandeigenaar via het strafrecht tot ontruiming van het gekraakte pand wil komen, zal deze aangifte moeten doen. Deze voorwaarde geldt overigens ook (lezen we in de BVH-documenten) voor een civiele procedure. Twee maatschappelijke codes springen eruit als het gaat om de feiten waarvan aangifte wordt gedaan: ‘vernieling overige objecten’ en ‘huisvredebreuk’. Op voorhand lijkt huis- of lokaalvredebreuk de meest interessante categorie en daarom zijn al deze zaken meegenomen en hebben we volstaan met slechts een deel van de ‘vernieling overige objecten’-aangiften.

De steekproef van 400 BVH-nummers ziet er daarmee als volgt uit:

Tabel 1.1 Bestudeerde BVH-incidenten

<i>Selectieve steekproef</i>	Aantal	Percentage
- Projectcode kraken	16	4%
- Ontruiming	143	36%
- Aangifte huis/lokaalvredebreuk	78	20%
- Aangifte Vernieling overige objecten	63	16%
<i>Willekeurige steekproef</i>		
- Overige zaken	100	25%
Totaal	400	100%

De registratie en afhandeling van een kraakincident kan onder één BVH-nummer zijn geregistreerd, maar het komt ook met regelmaat voor dat de informatie is verspreid over meerdere BVH-nummers. Zo blijkt dat 189 van de bestudeerde BVH-nummers informatie bevatten over in totaal 128 kraakincidenten. Aan de hand van het adres (plaats delict) kunnen we echter zien dat er vermoedelijk meer documenten in het bruto-bestand van 3.247 BVH-nummers zitten die betrekking hebben op deze 128 kraakincidenten. Het gaat dan om 241 extra BVH-nummers. Deze documenten hebben we daarom vervolgens ook opgevraagd in de hoop meer puzzelstukjes over het verloop van de betreffende kraakincidenten te bemachtigen. In de extra gevonden BVH-nummers vinden we vooral meldingen rond (geluids)overlast van kraakpanden.

1.3.3 Inzicht in de afdoening door de officier van justitie

Bij 20 van de 128 gevonden incidenten zijn er in totaal 45 personen als verdachte aangemerkt door de politie voor overtreding van artikel 138, 138a of 139 Sr. De betreffende procesverbaalnummers zijn – samen met de geboortedatum van de verdachte (voor zover bekend) – naar de Fact Factory¹³ van het Parket-Generaal gestuurd om inzicht te krijgen in de afdoening door de officier van justitie, de tenlastelegging en de straftoemeting. Niet alle verdachten konden worden getraceerd in de administratie van het Openbaar Ministerie; vermoedelijk zijn deze verdachten onder een ander procesverbaalnummer ingestuurd naar het Openbaar Ministerie. Om toch zicht te krijgen op de afdoening door de officier van justitie is het politiesysteem Betere Opsporing door Sturing op Zaken (BOSZ) bevraagd.¹⁴

1.3.4 Inzicht in kort gedingen bij de voorzieningenrechter

Krakers kunnen een kort geding aanspannen tegen de aangekondigde ontruiming door de officier van justitie (strafrechtelijke route). Het is echter voor de eigenaar van het pand ook mogelijk om een kort geding aan te spannen tegen de krakers (civielrechtelijke route). In hoofdstuk 4 worden deze routes nader uitgelegd. Of er een kort geding is aangespannen – door ofwel de kraker(s) ofwel door de eigenaar – is overigens lang niet altijd te lezen in het politiedossier. Er worden weliswaar uitspraken gepubliceerd op de website rechtspraak.nl, maar niet alle uitspraken worden gepubliceerd en de uitspraken zijn bovendien geanonimiseerd. Dit gegeven maakt het zoeken lastig. De Raad voor de Rechtspraak heeft ons – na een aanvraag daartoe – vervolgens toegang verleend tot het e-archief van de Raad. Hierin zijn vonnissen in niet-geanonimiseerde vorm te lezen. Het is ons echter niet gelukt om een volledig beeld van alle civiele zaken te verkrijgen op basis van dit archief vanwege het feit dat niet alle vonnissen worden uitgeschreven.

Als alternatief hebben we contact gezocht met het kantoor van de landsadvocaat (Pels Rijcken & Droogleeffer Fortuijn). De landsadvocaat komt in beeld als de krakers een kort geding aanspannen tegen een aangekondigde ontruiming door de officier van justitie (strafrechtelijke route). We hebben de landsadvocaat om een overzicht gevraagd van alle kraakincidenten waarbij de landsadvocaat betrokken is geweest in 2021 en 2022. Op basis van het adres hebben we vastgesteld dat de lijst van de landsadvocaat een-op-een overeenkomt met de zaken die wij hebben gevonden in de BVH-dossiers. Aanvullend hebben we de data van de geplande kort gedingen ontvangen met daarbij ook de datum waarop de krakers het kort geding eventueel hebben ingetrokken.

¹³ De Fact Factory is het onderdeel van de afdeling Besturing en Beheersing dat het College van procureurs-generaal adviseert over sturingsaangelegenheden en het achterliggende uitvoeringsbeleid.

¹⁴ Langs deze weg is alleen de afdoening door de officier van justitie bekend. Als de officier van justitie tot een sepot besluit, dan is dat ook het eindresultaat. Besluit de officier van justitie tot dagvaarden, dan weten we dat weliswaar, maar we kennen niet de inhoud van de rechterlijke uitspraak.

1.3.5 Interviewronde

Omdat we een aantal respondenten ook zaken uit het BVH-bestand wilden kunnen voorleggen, heeft de formele gespreksronde min of meer aan het einde van de onderzoeksperiode plaatsgevonden. Voor de formele interviews zijn overheidsvertegenwoordigers van politie-eenheden, arrondissementsparketten, arrondissementrechtbanken en advocaten aan het woord geweest.

Tabel 1.1 Respondenten naar soort, locatie en aantal

Functie	Locatie
Officier van justitie	Amsterdam (2 respondenten)
	Den Haag
	Rotterdam
	Midden-Nederland
	Noord-Holland
Beleidsadviseur OM	Oost-Nederland
Politie	Midden-Nederland
	Rotterdam
	Amsterdam
	Den Haag
	Groningen (2 respondenten)
Rechter	Zeeland-West Brabant
	Amsterdam
Advocaat Huurrecht	Utrecht
	Den Haag

Bij de keuze voor de regio's hebben we gestreefd naar enige spreiding door het land, maar tegelijkertijd ook met nadruk op de Randstad en Oost-Nederland, omdat we daar voor 2021 het gros van de kraakzaken aantreffen. Voor de formele gespreksronde hebben we met zeventien respondenten gesproken. Daarnaast zijn er enkele tientallen korte contacten geweest (email en telefonisch) met personen die op enigerlei wijze (vooral beroepshalve) betrokken zijn bij processen rond het kraken.

De geïnterviewde officieren van justitie zijn meestal 'kraakofficieren', maar niet alleen, er zijn er ook die in de rol van ZSM-officier ervaring hebben met kraakzaken.¹⁵ Zonder uitzondering gaat het om personen met een ruime ervaring op het thema. De twee geïnterviewde rechters hebben in de achterliggende jaren met enige regelmaat hun oordeel geveld in de civiele route rond ontruiming in kraakzaken. De geïnterviewde politiefunctionarissen, hebben in de regel binnen hun eenheid de portefeuille kraken, of hebben op een andere wijze operationeel ervaring met kraakzaken. De twee advocaten zijn gespecialiseerd in woonrecht. Ze hebben in de achterliggende jaren veelvuldig krakers bijgestaan.

¹⁵ ZSM (Zorgvuldig, Snel en op Maat reageren) is er voor zaken waarbij een verdachte is aangehouden voor een delict dat relatief eenvoudig is af te handelen. De officier van justitie kan op locatie aan de ZSM-tafel direct beslissen wat er met een strafzaak moet gebeuren.

Twee groepen die we hierbij apart moeten benoemen zijn vertegenwoordigers van gemeenten en de krakers. Ten aanzien van gemeenten geldt dat het benaderen van twee grote gemeenten (Amsterdam en Den Haag) ons al in een vroeg stadium van het onderzoek leert dat waar het gaat om informatie, administratie (kraakzaken in het jaar 2021) hier niets te halen zou zijn. De functionarissen van de afdelingen Openbare Orde en Veiligheid van beide gemeenten blijken op het terrein van kraakincidenten ons weinig (lees: feitelijk geen) relevante informatie te kunnen verstrekken.

Voor de hand zou ook hebben gelegen om ook krakers aan het woord te laten. We hebben wel enkele ex-krakers gesproken, maar het is niet gelukt om met huidige krakers, in gesprek te komen over het thema van deze evaluatie. Bij de uitnodiging tot een interview is ons onder meer te kennen gegeven dat krakers niet het gevoel hebben dat meewerken aan het onderzoek voor hen iets zou kunnen opleveren.¹⁶

De formele interview-gesprekken zijn online gevoerd via Teams of Webex. Waar gebruik wordt gemaakt in de tekst van door de respondenten verwoorde gezichtspunten zijn deze, indien substantieel van aard – voor een eventuele aanvulling of commentaar – in context teruggelegd bij de betreffende respondent, alvorens ze definitief te gebruiken in de hier voorliggende tekst.

1.4 Leeswijzer

Het rapport heeft zes hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk volgt een uiteenzetting over de inhoud en de overwegingen bij de Wet kraken en leegstand uit 2010 en de Wet handhaving kraakverbod uit 2022 (Hoofdstuk 2). Het onderzoeksmateriaal wordt gepresenteerd in daarop volgende drie hoofdstukken. Hoofdstuk 3 zoomt in op de omvang en aard van de kraakincidenten, in hoofdstuk 4 richten we de blik op de ontruiming, en in hoofdstuk 5 gaan we in op de vervolging en bestraffing van krakers. Dit onderzoeksverslag sluit af met een conclusiehoofdstuk waarin we met de antwoorden op de onderzoeksvragen de probleemstelling beantwoorden die aan deze nulmeting ten grondslag ligt.

Hyperlinks

Onderstreepte woorden (blauw) in de tekst bevatten een hyperlink naar een internetpagina; bijvoorbeeld van de organisatie die wordt genoemd, een beleidsnotitie of een mediabericht. De hyperlinks zijn tevens in de literatuurlijst opgenomen.

¹⁶ Het gevoel weinig te kunnen winnen met medewerking aan het onderzoek geldt ook voor een van de meer prominente ‘kraak’-advocaten. Na deze advocaat verschillende malen te hebben benaderd voor een gesprek, hebben we uiteindelijk te horen gekregen dat een interview niet tot de mogelijkheden zou behoren. Naar de reden van weigering blijft het gissen, maar in het telefonisch contact schemert door dat het niet willen schenden van de vertrouwensband met de krakers waarschijnlijk een belangrijke rol speelt bij de weigering.

2. Het kraakverbod nader bezien

De eerste kraakacties in Nederland vinden plaats in de jaren zestig van de vorige eeuw. Bekende voorbeelden zijn de acties rond de sloop van Kattenburg (Amsterdam) in 1964, het ‘witte-huizenplan’ van de Provobeweging in 1966 en de acties rond de sloop van de Nieuwmarktbuurt (Amsterdam) eind jaren zestig en de eerste helft van de jaren zeventig. De Hoge Raad stelt in 1971 dat kraken geen huisvredebreuk is (artikel 138 Sr) als het pand leeg staat waardoor ontruiming alleen mogelijk op basis van artikel 5:2 BW (civiele procedure).

In de loop van de jaren zeventig en begin jaren tachtig neemt het aantal kraakpanden fors toe; een ontwikkeling die onder meer uitmondt in rellen rond de kraakacties in de Amsterdamse Vondelstraat (maart 1980) waarbij zelfs het leger wordt ingezet en de ‘geen woning, geen kroning’-gewelddadigheden rond de kroning van prinses Beatrix op 30 april 1980. Met de invoering van de Huisvestingswet in 1993 wordt het kraken van een pand dat minder dan een jaar leeg staat strafbaar (artikel 429sexies Sr).

2.1 Intenties van de wetgever bij de invoering van de Wet kraken en leegstand

De Tweede Kamer heeft het kabinet in 2004¹⁷ en 2006¹⁸ verzocht om maatregelen om zowel kraken als leegstand terug te dringen. In de brief uit juni 2006 van de toenmalige minister van VROM en minister van Justitie wordt het voornemen aangekondigd om het kraken geheel te verbieden binnen de randvoorwaarden dat de leegstand hierdoor niet toeneemt en er geen ongewenste extra belasting van het justitieel apparaat optreedt.¹⁹ Dit voornemen is echter nooit uitgevoerd, omdat beide ministers voortijdig aftreden. In februari 2009 wordt een initiatiefwetsvoorstel ingediend door de Kamerleden Ten Hoopen (CDA), Slob (CU) en Van den Burg (VVD). Dit wetsvoorstel heeft geleid tot de Wet kraken en leegstand die op 1 oktober 2010 in werking is getreden.

Uit de [Memorie van Toelichting](#) bij het wetsvoorstel blijkt dat de initiatiefnemers een geïntegreerde aanpak van kraken en leegstand voor ogen staat. Hiervoor worden drie redenen gegeven (p. 3):

- 1) Bij langdurige leegstand, neemt de kans dat panden worden gekraakt toe. Door middel van leegstandbestrijding worden dus tevens de mogelijkheden tot kraken beperkt.
- 2) Een meer stringente aanpak van kraken mag niet tot onbedoeld neveneffect hebben dat er meer leegstand ontstaat. Daarom dient een stringenter aanpak van kraken gepaard te gaan met maatregelen om leegstand te bestrijden.

¹⁷ Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XI, nr. 51.

¹⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 300 XI, nr. 86.

¹⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30 300 XI, nr. 126.

- 3) Kennis en verantwoordelijkheid zijn versnipperd over de verschillende relevante partijen. Bevorderd dient te worden dat elk van de relevante partijen in de aanpak – eigenaar, projectontwikkelaar, leegstandbeheer, gemeente, politie en Openbaar Ministerie – in onderlinge afstemming en samenwerking haar verantwoordelijkheid neemt en informatie deelt.

De initiatiefnemers noemen verschillende redenen waarom de tot dan toe geldende regelgeving niet zou voldoen en er daarom een algeheel kraakverbod wenselijk wordt geacht (MvT, p. 5-8). De volgende aspecten worden genoemd:

- Overlast en verloedering door de aanwezigheid van kraakpanden. Krakers zouden veelal geluidsoverlast veroorzaken, panden dichttimmeren en verwaarlozen. Het argument dat juist leegstand tot overlast en verloedering zou leiden, wijzen de initiatiefnemers van de hand.
- Kraken is een oneigenlijk middel om leegstand tegen te gaan. Kraken kan worden aangemerkt als een vorm van eigenrichting, waarbij tevens het eigendomsrecht ernstig wordt geschonden. Onder het mom van kraken wordt niet alleen andermans eigendom toegeëigend, maar dat wordt in veel gevallen vervolgens ook ernstig beschadigd en verwaarloosd, aldus de initiatiefnemers. Met het wetsvoorstel wordt de norm dat kraken te allen tijde onwettig is, benadrukt.
- Kraken na eerste jaar leegstand. Kraken kan alleen strafrechtelijk worden aangepakt als het pand niet langer dan een jaar leeg staat (artikel 429sexies Sr). Volgens de initiatiefnemers zijn er redenen waarom leegstand van meer dan een jaar acceptabel is (immers: nieuwbouw kan een langdurig traject zijn dat meerjarige leegstand met zich meebrengt). Krakers maken hier gebruik van. Er zouden jaarlijks zo'n 600 civielrechtelijke ontruimingingen zijn tegen enkele tientallen strafrechtelijke.
- Verschuiving naar andersoortige krakers. Er is volgens de initiatiefnemers geen woningnood meer in Nederland, zoals in de jaren zeventig. Het motto lijkt nu meer 'goedkoop wonen op een A-locatie'. Ook zijn er steeds meer buitenlandse krakers: anti-globalisten, seizoenarbeiders en 'toeristische' krakers afkomstig uit Zuid- en Oost-Europa.
- Klimaat van verharding onder krakers. De politie wordt bij ontruimingingen van kraakpanden in toenemende mate geconfronteerd met gewelddadige tegenwerking en gevaarstelling, bijvoorbeeld in de vorm van barricades en boobytraps. Na een ontruiming in Amsterdam in mei 2008 zijn de ruiten van de ambtswoning van de burgemeester van Amsterdam ingegooid. En er zijn signalen dat kraakpanden in bepaalde gevallen fungeren als toevluchtsoord voor diegenen die gebaat zijn bij een anonieme verblijfplaats, aldus de initiatiefnemers.
- Samenloop delict kraken met andere strafbare feiten. Kraken gaat niet zelden gepaard met het plegen van andere strafbare feiten, zoals vernieling en gewelddadig verzet.

In zijn [advies over de Wet kraken en leegstand](#) stelt de Afdeling advisering van de Raad van State dat de initiatiefnemers bij de beschrijving van de problematiek uitgaan van niet-onderbouwde veronderstellingen. Valide gegevens zijn niet voorhanden, aldus de Raad, waardoor de omvang van het probleem onduidelijk is, evenals de oorzaken ervan. De Raad acht een meer uitgewerkte probleemanalyse noodzakelijk om een verruiming van de wettelijke mogelijkheden te kunnen beoordelen. Ook merkt de Raad op dat het wenselijk is om na te gaan waarom de bestaande instrumenten niet of nauwelijks worden gebruikt.

Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is kritisch over het wetsvoorstel. De VNG pleit er voor om problematische leegstand aan te pakken. Het verbieden van kraken is echter contraproductief, aldus het VNG, omdat dit naar verwachting leidt tot meer leegstand.²⁰

2.2 De Wet kraken en leegstand en de OM-beleidsregels

Met de invoering van de Wet kraken en leegstand is [artikel 138a Sr](#) aan het Wetboek van Strafrecht toegevoegd. Het eerste lid van dit artikel luidt als volgt:

Hij die in een woning of gebouw, waarvan het gebruik door de rechthebbende is beëindigd, wederrechtelijk binnendringt of wederrechtelijk aldaar vertoeft, wordt, als schuldig aan kraken, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

De strafdreiging is twee jaar vrijheidsstraf (of een geldboete van de vierde categorie) ‘indien hij bedreigingen uit of zich bedient van middelen geschikt om vrees aan te jagen’ (art. 138a, lid 2). Als het misdrijf in vereniging wordt gepleegd kunnen de straffen met een derde worden verhoogd (art. 138a, lid 3).

Daarnaast is [artikel 551a](#) van het Wetboek van Strafvordering aangepast in de zin dat dit artikel ook betrekking heeft op artikel 138a Sr. Artikel 551a Sv luidt als volgt:

In geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in de artikelen 138, 138a en 139 van het Wetboek van Strafrecht kan iedere opsporingsambtenaar de desbetreffende plaats betreden. De opsporingsambtenaar is bevoegd alle personen die daar wederrechtelijk vertoeven, alsmede alle voorwerpen die daar ter plaatse worden aangetroffen, te verwijderen of te doen verwijderen.

²⁰ Het onderhavig onderzoek heeft zich gericht op het ‘kraakdeel’ van de wet; we gaan niet in op het ‘leegstanddeel’. Wel stippen we hier in een paar zinnen aan waar het ‘leegstanddeel’ over gaat. In de evaluatie van de Wet kraken en leegstand (RIGO, 2015) wordt gesteld dat met de inwerkingtreding van deze wet de Leegstandswet is gewijzigd. Gemeenten hebben meer mogelijkheden gekregen om een actief leegstandbeleid te voeren ten aanzien van niet-woonruimte. Sinds 2015 gelden deze mogelijkheden ook voor woningen. Gemeenten kunnen een Leegstandsverordening vaststellen waarmee een meldingsplicht kan worden ingevoerd (artikel 3 LSW), evenals een leegstandsoverleg (artikel 4 LSW) en een verplichte voordracht door de gemeente voor een gebruiker van een leegstaand pand (artikel 5 LSW).

Ofwel: met artikel 138a Sr is kraken strafbaar gesteld en met artikel 551a Sv kan een gekraakt pand worden ontruimd. Iedere opsporingsambtenaar wordt de mogelijkheid geboden om bij verdenking van kraken tot ontruiming over te gaan, maar voor een dergelijke ontruiming is wel een machtiging van de (hulp)officier van justitie nodig om een woning zonder toestemming van de bewoner te betreden (Algemene wet op het binnentreden; Kamerstukken II 2008/09, 31 550 nr. 9).

De Wet kraken en leegstand is op 1 oktober 2010 in werking getreden (Stb. 2010, 320). In dezelfde maand spannen krakers een aantal kort gedingen aan bij de voorzieningenrechter. Zij stellen daarbij dat ontruimen pas mogelijk is als onherroepelijk door de strafrechter is vastgesteld dat voldaan is aan het overtreden van artikel 138a Sr. Bovendien is ontruimen in strijd met artikel 8 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, zo stellen de krakers, aangezien daardoor het huisrecht van eisers wordt beperkt op een wijze die niet voldoet aan de strikte eisen die aan een beperking gesteld worden op grond van artikel 8 lid 2 EVRM. De beperking moet bij wet voorzien zijn en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

De voorzieningenrechter in Den Haag verwerpt op 29 oktober 2010 de eisen van de krakers. In het hoger beroep vonnis van het Gerechtshof Den Haag²¹ van 8 november 2010 bevestigt het Hof echter het huisrecht van de krakers (artikel 8 EVRM) en oordeelt dat er binnen de wet onvoldoende waarborgen zijn om de zaak aan de rechter voor te kunnen leggen. Ook oordeelt het Hof dat het Openbaar Ministerie dient te beschikken over nauwkeurig omschreven en gepubliceerde beleidsregels.

Op 2 december 2010 publiceert het Openbaar Ministerie de gevraagde [beleidsregels](#) in de Staatscourant. Het beleid is dat het kraakverbod onverkort wordt gehandhaafd, maar dat krakers wel de mogelijkheid krijgen – tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden – om de ontruiming aan de voorzieningenrechter voor te leggen. Er dient schriftelijk te worden aangekondigd dat de ontruiming binnen acht weken zal plaatsvinden doch niet binnen de eerste zeven dagen van die termijn. Hiermee krijgen de krakers de gelegenheid om binnen zeven dagen een kort geding aan te spannen.

Er worden wel vier bijzondere omstandigheden benoemd waarbij direct tot een ontruiming kan worden overgegaan.

1. De krakers worden verdacht van huisvredebreuk (138 Sr) waarbij het huisrecht van een ander wordt geschonden.
2. De krakers worden verdacht van andere strafbare feiten, ten gevolge waarvan de recht-hebbende van het pand ernstig wordt getroffen (bijvoorbeeld: een bedrijf kan door de kraak niet meer functioneren of er worden ernstige vernielingen aangericht).

²¹ Hof Den Haag 8 november 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BO3682.

3. Door de wederrechtelijke bewoning ontstaat een gevaarlijke situatie of blijft deze in stand 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).
4. Er is sprake van (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde en veiligheid door de krakers, in of in de omgeving van het wederrechtelijk bewoonde pand.

De Staat heeft tegen bovenvermelde uitspraak van het Gerechtshof Den Haag beroep in cassatie ingesteld. De Hoge Raad laat in haar arrest van 28 oktober 2011²² de uitspraak van het Hof in stand en daarmee worden de beleidsregels van het Openbaar Ministerie, zoals geformuleerd in december 2010, geconsolideerd.

2.3 Aanleiding voor de Wet handhaving kraakverbod

Vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet kraken en leegstand is de wet geëvalueerd door RIGO research en advies (Zeelenberg et al., 2015). In dit onderzoek wordt met betrekking tot kraken het navolgende geconcludeerd (p. 48-49):

(...) in de onderzoeksperiode (1 oktober 2010 t/m 31 december 2014) is er 213 keer aangifte gedaan van een kraakincident waarbij 529 verdachten zijn betrokken.²³ Wegens het ontbreken van gegevens voor 1 oktober 2010 kan niets worden gezegd over het effect van de wet op het aantal incidenten en aangiften. Met de komst van de Wet kraken en leegstand is de handhaving efficiënter geworden en de opsporing verloopt sneller.

Er wordt onder andere gesteld dat:

(...) de waarborg voor de krakers om voor ontruiming via een kort geding de rechter te laten toetsen of er sprake is van huisrecht, maakt dat de ontruiming in de praktijk over het algemeen vlot verlopen. Soms vertrekken de krakers uit eigen beweging vóór de ontruimingsdatum (...) Eigenaren benaderen het OM sneller voor een ontruiming van hun pand (zo komt in de interviews met het OM naar voren). Een civielrechtelijk procedure om een ontruiming te bewerkstelligen komt aldus de geïnterviewden van het OM minder vaak voor.” (p. 49).

Desondanks pleit de woordvoerder van de VVD bij het Algemeen Overleg waarin deze evaluatie wordt besproken (14 februari 2017) ervoor om het woonrecht aan te scherpen. De dag erna publiceert de VVD Amsterdam een nieuw [zwartboek kraken](#).

²² HR 28 oktober 2011, ECLI:NL:HR:2011: BQ9880.

²³ Wij zetten vraagtekens bij het getal van 213 aangiften. Uit het rapport blijkt dat het hier gaat om aangiften waarbij er sprake is van een verdachte. Het lijkt ons echter zeer aannemelijk dat er ook aangiften zijn zonder verdachte(n). Ook de initiatiefnemers van de Wet handhaving kraakverbod merken op dat de toenmalige politiecommissaris van de regio Amsterdam een veel hoger aantal ontruiming meldt: 724 adressen tussen 2010 en mei 2015 (*Kamerstukken II 2019/20*, 35 296, nr. 3 (MvT), p. 5).

Uit de [Memorie van Toelichting](#) bij het wetsvoorstel handhaving kraakverbod blijkt dat de initiatiefnemers – de Tweede Kamerleden Koerhuis (VVD) en Van Toorenburg (CDA) – van mening zijn dat georganiseerde groepen krakers misbruik maken van de schorsende 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, ‘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).

Daarnaast zijn de initiatiefnemers van het wetsvoorstel ontevreden over het beleid dat in Amsterdam wordt gevoerd. Zo stellen zij dat de gemeente Amsterdam de wet niet handhaaft door eigenstandig de voorwaarde toe te voegen dat er ‘niet ontruimd wordt voor leegstand’ (Ibid., p. 6). De gemeenteraad van Amsterdam heeft inderdaad op 14 maart 2018 in een [motie](#) het college van burgemeester en wethouders opgeroepen er bij pandeigenaren op aan te dringen om geen ontruimingsverzoek in te dienen. Het college van Amsterdam heeft deze motie uitgevoerd. De context van deze motie, namelijk het voorkomen dat afgewezen asielzoekers op straat komen te staan, is overigens niet benoemd in de Memorie van Toelichting.

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. Tot 2019 is het beleid in Amsterdam om niet op heterdaad te ontruimen (om openbare orde verstoringen te voorkomen). Tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer (9 maart 2021) geeft de officier van justitie uit Amsterdam aan dat dit beleid ‘uit de hand loopt’ als ‘We are here’-krakers van kraakpand naar kraakpand trekken. De officier van justitie geeft in antwoord op de kritiek aan dat het Amsterdamse beleid daarom is aangepast, en er voortaan wel op heterdaad wordt ontruimd.

Daarnaast zal sneller ontruimen tot minder schade voor de eigenaar van het pand leiden, aldus de initiatiefnemers. Om sneller tot uitzetting te kunnen komen, kunnen krakers een ontruiming niet meer aanvechten bij de voorzieningenrechter. In plaats daarvan toetst de rechter-commissaris, binnen 72 uur, de vordering van de officier van justitie om het gekraakte pand te ontruimen.

2.4 Verwachtingen van de nieuwe handhavingswet

Zoals hiervoor aangegeven, wordt de afweging of een ontruiming geoorloofd is na 1 juli 2022 (de datum waarop de Wet handhaving kraakverbod in werking is getreden) gemaakt door de rechter-commissaris en kunnen krakers het voornemen tot ontruiming van de officier van justitie niet meer voorleggen aan de voorzieningenrechter. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer is er advies ingewonnen bij de volgende partijen:

- Nederlandse orde van advocaten (advies toegezonden op 28 augustus 2019)

- Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (advies toegezonden op 2 september 2019)
- Openbaar Ministerie, College van procureurs-generaal (advies toegezonden op 10 maart 2020)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (advies toegezonden op 27 oktober 2020)
- Raad voor de rechtspraak (advies toegezonden op 26 november 2020)

Daarnaast heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (op 6 december 2019) advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Dit advies is gepubliceerd op 18 september 2020. Tot slot is er op 9 maart 2021 een deskundigenbijeenkomst georganiseerd door de Eerste Kamer, twee weken voor de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer (23 maart 2021).

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 handwingswet wel de tijdswinst met zich meebrengt die de initiatiefnemers voor ogen staat. Daarnaast is aandacht besteed aan de werklust die de nieuwe wet met zich meebrengt, en ook is er aandacht voor de juridische aspecten in de beschouwingen.

2.4.1 Tijdwinst

In de Wet handhaving kraakverbod (stb-2021-285) staat dat de officier van justitie een schriftelijke vordering tot ontruiming aan de rechter-commissaris moet voorleggen (artikel 551a, lid 2 Sv) en dat de rechter-commissaris binnen drie maal 24 uur *na* de indiening van de vordering beslist of de machtiging tot ontruiming wordt verleend (artikel 551a, lid 3). Bij dringende noodzaak kan de vordering achteraf op papier worden gezet (artikel 551a, lid 2). Wat onder dringende noodzaak moet worden verstaan is beschreven in het vierde lid van artikel 551a Sv. Dit zijn dezelfde situaties zoals beschreven in de beleidsregels van het Openbaar Ministerie uit 2010 (zie § 2.2). 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 tegengeworpen dat het opstellen van een dossier ter onderbouwing van de vordering tijd kost. Een Amsterdamse officier van justitie verwoordt tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer dit aspect als volgt (*Kamerstukken I 2020/21, 35296, B, p. 3*):

De indieners geven aan dat het OM kan volstaan met een minimaal dossier, maar als ik enkel een aangifte in een dossier ga stoppen, dan denk ik dat de rechter-commissaris toch in heel veel gevallen mijn vordering gaat afwijzen. De rechter-commissaris is geen stempelmachine en het huisrecht is onomkeerbaar. De rechter-commissaris gaat in mijn beleving die belangenafweging heus niet afdoen als een marginale toets. De rechter-commissaris wil gewoon een behoorlijk dossier. Als het dan gaat over dat dossier, zullen de concrete plannen van de eigenaar met het pand altijd moeten worden onderbouwd. Die zijn onderdeel van de belangenafweging. Aangezien de bewijslast nu bij de krakers ligt maar straks bij het Openbaar Ministerie, zal ik moeten anticiperen op eventuele verweren. Het vormen van een dossier kost straks zo veel tijd dat het langer zal duren voordat ik een ontruiming kan aankondigen. De eventuele tijdswinst door een procedure in 72 uur, waarvan je je kunt afvragen hoe reëel dat is, wordt wat mij betreft eigenlijk tenietgedaan door de hoeveelheid werk die ik erbij krijg.

Volgens de initiatiefnemers van het wetsvoorstel moet het Openbaar Ministerie ook in de huidige situatie een dossier samenstellen. Dit wordt echter deels tegengesproken door de Amsterdamse officier van justitie. Zij stelt dat het Openbaar Ministerie alleen een dossier samenstelt als er een kort geding is aangespannen door de krakers. Dit geldt slechts voor 30 procent van de zaken, aldus deze officier van justitie (*Kamerstukken I 2020/21, 35296, B, p. 2*). Dit suggereert dat de officier van justitie in de oude situatie sneller een ontruiming aankondigt (want het dossier wordt pas na de aankondiging samengesteld als blijkt dat er een kort geding is aangespannen) dan dat de officier van justitie een vordering zal indienen bij de RC in de nieuwe situatie (want de RC moet een weloverwogen afweging maken tussen eigendomsrecht en huisrecht). Het Openbaar Ministerie stelt ook in haar advies naar aanleiding van het wetsvoorstel dat “te voorzien is dat een vordering tot machtiging veel later zal kunnen worden verstuurd dan een aankondiging tot ontruiming.”

Hoelang het duurt voordat er tot ontruiming wordt overgegaan in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet handhaving kraakverbod op 1 juli 2022 is een punt van discussie. De maximale termijn is acht weken. Het Openbaar Ministerie stelt in het advies over het wetsvoorstel dat de periode tussen de aankondiging van de ontruiming en de daadwerkelijke ontruiming in de meeste zaken drie tot vier weken is.

2.4.2 Werklast

De initiatiefnemers van het wetsvoorstel ontkennen niet dat de nieuwe werkwijze mogelijk tot een grotere werklast leidt, maar zij stellen dat dit niet moet worden overschat. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer merkt Koerhuis (een van de initiatiefnemers) 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*). Hij noemt daarbij het getal van 33 extra zaken in 2018 en 22 extra zaken in 2019. Deze cijfers worden door verschillende Eerste Kamerleden in twijfel getrokken. Zo komt Van Dijk (SGP) uit op een getal van 80 alleen al voor de regio Amsterdam. Ook Veldhoen (Groen Links) houdt het op een getal van 80 per jaar voor Amsterdam en rekent de extra werklast voor. Volgens het Openbaar Ministerie zijn er in Amsterdam in de periode 2014 t/m 2020 in totaal 560 kraakzaken. Volgens de Raad voor de rechtspraak zijn er 169 kort gedingen geweest in deze periode waarvan er 131 zijn ingetrokken. De rechter-commissaris zou in alle 560 zaken een uitspraak hebben moeten doen, terwijl de voorzieningenrechter zich in slechts 38 zaken heeft hoeven uitspreken. Dit zou onder de nieuwe wet volgens het Openbaar Ministerie leiden tot een stijging van de werklast met maar liefst 1374%.

Een belangrijk punt van discussie rond de verwachte extra werklast is de vraag hoeveel werk het samenstellen van een dossier kost. Volgens Koerhuis bestaat een dossier uit de aangifte, het antwoord op de vraag wie de eigenaar is, en of de eigenaar ook echt de eigenaar van het pand is. Naar de mening van meerdere Eerste Kamerleden zal een dergelijk dossier echter wel degelijk

meer moeten bevatten dan hetgeen Koerhuis schetst. Zowel de initiatiefnemers van het wetsvoorstel als de critici zijn het er wel over eens dat de rechter-commissaris grondig onderzoek moet doen om de proportionaliteit van de geëiste ontruiming te kunnen beoordelen.

2.4.3 Juridische aandachtspunten

Het huisrecht is beschermd door [artikel 10](#) en [artikel 12](#) van de Grondwet en [artikel 8](#) EVRM. Ten aanzien van het huisrecht heeft het Europees Hof voor de Rechten van de mens (EHRM) aangegeven dat het huisrecht ook kan toekomen aan personen die wederrechtelijk op een locatie verblijven,²⁴ maar kan worden beperkt (artikel 8, lid 2 EVRM). Artikel 551a Sv voorziet in een dergelijke inperking. Een effectieve rechtsbescherming veronderstelt echter wel dat de proportionaliteit van de beperking kan worden voorgelegd aan een onafhankelijke instantie (artikel 13 EVRM).²⁵

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt dat de rechter-commissaris voldoet aan het criterium van onafhankelijkheid en dat het wetsvoorstel er in voorziet dat de rechter-commissaris een proportionaliteitstoets kan uitvoeren voordat een machtiging tot ontruiming wordt verleend aan de officier van justitie. Wel is er onduidelijkheid over de vraag hoe het een en ander in praktijk vorm zal krijgen. Zo vereist een proportionaliteitstoets het in kaart brengen en afwegen van de relevante belangen. De belangen van de eigenaar komen naar voren in het dossier van de officier van justitie. Om de belangen van krakers te kunnen wegen, zal de RC de krakers moeten horen. In lid 3 van het nieuwe artikel 551a staat dat “de personen, bedoeld in het eerste lid [de krakers], worden zo mogelijk door de rechter-commissaris gehoord.” Bij de toevoeging ‘zo mogelijk’ geeft de Raad van State aan dat het denkbaar is dat bijvoorbeeld door toedoen van de krakers zelf, bijvoorbeeld omdat zij niet bereikbaar zijn, van horen moet worden afgezien. De Raad van State adviseert om uitzonderingsgronden te benoemen. In de aangepaste wet is nu alleen ‘dringende noodzaak’ – zoals beschreven in lid 4 van artikel 551a Sv – uitgewerkt, maar niet ‘zo mogelijk’ in lid 3 van dit artikel.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) stelt vragentekens bij het horen van krakers binnen de toebedachte termijn van drie dagen. De NVvR is dan ook van mening dat een periode van zeven dagen zoals die in de huidige praktijk geldt, is meer ‘Straatsburg-proof’ is dan de voorgestelde drie dagen.

De Raad voor de rechtspraak stelt in haar advies naar aanleiding van het wetsvoorstel dat de beoordeling door de civiele kort geding rechter wordt vervangen door een strafrechtelijke beoordeling door de rechter-commissaris in strafzaken. De Raad vindt dit een ongelukkige verschui-

²⁴ EHRM 13 mei 2008, 19009/04, McCann t. VK, §46.

²⁵ “Artikel 13 – Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel: een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.”

ving, omdat het in essentie om een civielrechtelijk geschil gaat. De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) is dezelfde mening toegedaan als de RvdR. Zij wijzen daarbij nog eens expliciet op de taak van de rechter-commissaris zoals omschreven in het tweede lid van art. 170 Sv.²⁶

“Systematisch past een toetsing van de bevoegdheid tot ontruimen niet bij het in het Wetboek van Strafvordering toebedeelde toezicht van de rechter-commissaris. Deze toetsing behoort immers te zien op bevoegdheden met betrekking tot het opsporingsonderzoek. De toepassing van art. 551a Sv, het verwijderen van personen en voorwerpen, heeft (in de praktijk) niets te maken met opsporing,” aldus de NOvA.

²⁶ Deze omschrijving luidt als volgt: “De rechter-commissaris is in het bijzonder belast met de uitoefening van toezichthoudende bevoegdheden met betrekking tot het opsporingsonderzoek, ambtshalve in door de wet bepaalde gevallen en voorts op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte of diens raadsman.”

3. Kraakincidenten: omvang en aard

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag wat in 2021 de omvang (§3.3) en aard (§3.4) is van kraakincidenten in Nederland.²⁷ De wijze waarop een kraakpand wordt ontruimd komt niet in dit, maar in hoofdstuk 5 aan de orde. Voordat we de omvang en aard van kraakincidenten beschrijven, staan we eerst stil bij de vraag onder welke omstandigheden er nu sprake is van een kraakincident (§3.1) en met welk soort krakers onze interviewrespondenten anno 2021 in de praktijk worden geconfronteerd (§3.2).

3.1 Definitie van een kraakincident

In artikel 138a Sr is een kraakincident gedefinieerd: is er sprake van kraken als iemand een woning of gebouw wederrechtelijk binnendringt of daar vertoeft en het gebruik door de rechthebbende is beëindigd.²⁸ Deze wetsomschrijving bevat vier elementen waar we nader bij stil staan.

1. Wederrechtelijk
2. Gebruik door de rechthebbende is beëindigd
3. Binnendringen of vertoeven
4. Woning of gebouw

Ad 1) Wederrechtelijk

Om van een kraakincident te kunnen spreken moet de eigenaar te kennen geven dat de krakers geen toestemming hebben om in het pand te verblijven; daar wederrechtelijk verblijven. Dit kan door de krakers te sommeren het pand te verlaten. Daarnaast doet de eigenaar vaak aangifte van huisvredebreuk dan wel van kraken om kenbaar te maken dat er sprake is van wederrechtelijk gebruik. Zelfs al heeft de eigenaar geen directe plannen met het gekraakte pand dan nog is het van belang dat de eigenaar kenbaar maakt dat de krakers er niet met toestemming van de eigenaar zitten. In ons dossieronderzoek zijn we enkele zaken tegengekomen die dit laatste illustreren. We geven een voorbeeld:

Het gekraakte pand – een voormalige discotheek – staat op het moment van kraken ruim twee jaar leeg. Het pand heeft een horecabestemming en wordt in augustus 2021 gekraakt. De kraker stuurt daarover een brief naar het Openbaar Ministerie. De eigenaar van het pand wordt in september 2021 op de hoogte gebracht van de kraak door de Coördinator Toezicht en Handhaving van de Omgevingsdienst. Bewoning van het pand is strijdig met het bestemmingsplan. Daarom wordt de

²⁷ Zoals toegelicht bij de onderzoeksvragen (zie §1.2) zijn ook kraakincidenten van voor 2021 meegenomen als de ontruiming pas in 2021 plaatsvindt.

²⁸ In de politieadministratie worden kraakincidenten in de regel geregistreerd onder de noemer huisvredebreuk (artikel 138 Sr), want kraken (artikel 138a) is geen categorie (maatschappelijke klasse) in de politieke administratie. Wel zien we dat er soms tot directe ontruiming wordt overgegaan, omdat er volgens de politie en/of officier van justitie – al dan niet terecht (dit wordt namelijk niet getoetst door een rechter) – sprake is van huisvredebreuk.

eigenaar verzocht deze situatie te beëindigen. De eigenaar doet aangifte bij de politie om te voorkomen dat de gemeente een bestuurlijke procedure tegen hem start.

Ad 2) Gebruik door de rechthebbende is beëindigd

Daarnaast mag – om van een kraakincident te kunnen spreken – het pand niet worden gebruikt door de rechthebbende. Hiervoor geldt geen termijn. In de situatie van vóór de Wet kraken en leegstand uit 2010 geldt een termijn van één jaar. Als een pand meer dan een jaar niet wordt gebruikt dan is de kraakactie niet strafbaar. Aan deze termijn van één jaar wordt desondanks – meer dan tien jaar na invoering van de Wet kraken en leegstand – nog wel af en toe gerefereerd door politiemensen bij de overweging om te ontruimen, zo lezen we in de BVH-dossiers.

Vaak is het duidelijk of een pand al dan niet wordt gebruikt, maar er kunnen zich situaties voordoen waarbij het gebruik door de rechthebbende blijikbaar voor discussie vatbaar is, zoals in het onderstaande voorbeeld dat we tegenkomen in een van de dossiers.

De gemeente heeft een woning eind 2020 aangekocht met het doel de woning te slopen. In november 2021 ontdekken gemeenteambtenaren dat het pand is gekraakt. De dag daarna doet een vertegenwoordiger van de gemeente aangifte bij de politie. De gemeente geeft de kraker twee dagen de tijd om de woning te verlaten, maar de kraker negeert dit verzoek. Er is overleg met de officier van justitie en die stelt het volgende: “De gemeente is als eigenaar met regelmaat bij de woning aanwezig geweest, hiermee is het feitelijk gebruik door de eigenaar niet beëindigd. Hierdoor is er geen sprake van kraken van de woning, maar van huisvredebreuk door de verdachte.” Op grond hiervan wordt een machtiging tot ontruiming gegeven.

Ad 3) Binnendringen/vertoeven

In artikel 138a Sr wordt gesproken over het wederrechtelijk binnendringen van een pand of daar vertoeven. Er wordt in de wettekst niet gesproken over de intentie van krakers om in het pand te willen wonen. Een dakloze die zonder toestemming van de eigenaar een nachtje in een leegstaand pand verblijft, zou zich – volgens de letter van de wet – daarmee dan ook schuldig maken aan kraken. En hetzelfde zou feitelijk gelden voor een inbreker die een leegstaand bedrijfspand binnendringt om koperen leidingen buit te maken. Dit is echter niet de wijze waarop het Openbaar Ministerie naar het delict kraken kijkt. Zo geven de officieren van justitie die we hebben gesproken aan dat ze van ‘kraken’ spreken als de krakers de intentie hebben om daadwerkelijk in het pand te gaan wonen (huisvrede te stichten) en in het verlengde daarvan uitdrukkelijk het huisrecht claimen.

Toch zijn er ook kraakacties waarbij het motief om daadwerkelijk te willen wonen ondergeschikt lijkt te zijn aan het politieke doel van de kraakactie. Anders gezegd: de scheidslijn tussen het bezetten van een gebouw en het kraken van een pand is niet altijd scherp. Zo wordt op 8 maart 2021 (internationale vrouwendag) de Spuistraat 59 in Amsterdam gekraakt door de Anarcha-Feminist Group Amsterdam. De kraak lijkt in dit geval vooral bedoeld om een politieke boodschap uit te dragen, en wordt ook door de krakers zelf als zodanig [aangeduid](#).

Ad 4) Woning of gebouw

In artikel 138a Sr wordt gesproken over het wederrechtelijk binnendringen van een woning of een gebouw. Anders dan in de wettekst van huisvredebreuk (artikel 138 Sr) wordt er niet gesproken over erf in artikel 138a Sr. Toch komen we in de praktijk wel tegen dat een terrein wordt gekraakt waar de krakers zich met verplaatsbare ‘huizen’ op vestigen.²⁹

Navraag bij een officier van justitie hoe dit nu te zien, leert het volgende: een terrein kan niet worden gekraakt (dus geen artikel 138a Sr). Niet in gebruik zijnde bedrijfsterreinen zijn veelal met een hek afgesloten en/of het toegangsverbod voor onbevoegden (artikel 461 Sr) wordt aan de hand van een bord kenbaar gemaakt. Bij het toch betreden van een dergelijk terrein is er sprake van overtreding van artikel 138/139 Sr. Er wordt echter wel van uitgegaan dat er huisvrede kan worden gevestigd in een camper, caravan, pipowagen of tent. Daarom kan een terrein – als er sprake is van huisvrede – niet zomaar worden ontruimd. Er worden dus per saldo dan dezelfde afwegingen gemaakt als bij het kraken van een woning of een gebouw. Ook het ‘kraken’ van een terrein rekenen we om deze reden mee bij de kraakincidenten.

3.2 Soorten krakers

Voor dit onderzoek hebben we in de formele gesprekken met de professionals telkens gevraagd naar de ‘mentale kaart’ die de geïnterviewden in hun hoofd hebben waar het de soorten krakers betreft die actief zijn in Nederland. Hierbij hebben we de respondenten gevraagd vooral in te zoomen op motieven voor het kraken. Daarnaast hebben we ook aandacht besteed aan de kraakobjecten en -plekken.

Bij het stellen van de vraag naar ‘soorten krakers’ hebben we ook het ‘kraken als woonmodel’ in gedachten, een frase die ooit door de indieners van het wetsvoorstel Handhaving kraakverbod is gebezigd.³⁰ Voor hen was deze verschijningsvorm van het kraken mede een reden om het wetsontwerp in te dienen. Met het ‘woonmodel’ wordt bedoeld op de mogelijkheid die de wet biedt aan krakers om keer op keer bewust vlak voor het moment waarop het door hen gevraagde kort geding gaat dienen dit kort geding in te trekken om vervolgens weer op zoek te gaan naar een volgend kraakpand; op deze wijze profiterend van de tijd die de wet laat tussen het aanvragen

²⁹ In twee uitspraken van de Hoge Raad van 27 maart 2018 komt onder meer de vraag aan bod wat in de wettelijke delictomschrijving van kraken in artikel 138a Sr wordt begrepen onder ‘gebouw’ en wanneer er sprake is van wederrechtelijk vertoeven. In deze zaken betrof het de kraak van twee loodsen met een buitenruimte. Een van de krakers werd aangetroffen in een caravan op het buitenterrein. (Uitspraak Hoge Raad, 27 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:445). De andere werd aangetroffen op een zogenaamd kraaiennest op een van de loodsen (Hoge Raad, 27 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:444). Het Hof komt tot de conclusie dat zowel de caravan als het kraaiennest onder het begrip ‘gebouw’ vallen. De Hoge Raad stelt echter dat dit niet geldt voor de caravan.

³⁰ Op zijn Twitteraccount (7 december 2020) stelt het VVD-kamerlid Koerhuis: “Kraken is diefstal en krakers zijn inbrekers. Zoals autodiefstal geen openbaar vervoermodel is, zo moet kraken geen woonmodel zijn.”

van een kort geding en het daadwerkelijk dienen ervan. Directe aanleiding voor het wetsvoorstel lijkt overigens ook mede de problematiek rond de steeds opnieuw krakende, uitgeprocedeerde groep uitgeprocedeerde asielzoekers onder de naam We Are Here in Amsterdam. Zij gaan in 2018 van kraakpand naar kraakpand. De toenmalige staatssecretaris van Vreemdelingenzaken Harbers spreekt er zijn ongenoegen over uit, daarbij verwijzend naar de krakers als een "harde kern van activisten".³¹

Vooropgesteld moet worden dat het lastig is om heel scherpomlijnde categorieën te ontdekken in het speelveld van krakers. Het meest logisch lijkt het om te spreken in termen van een continuüm waarbij soms ook sprake is van overlap van groepen. In de interviews wordt daarbij het meest gesproken in termen die zich het beste laten vertalen in een vierdeling. De navolgende indeling ligt dan het meest voor de hand.

- 1) De economisch gemotiveerde kraker
- 2) De idealistische kraker
- 3) De ‘spandoek-protest-kraker’
- 4) De (psychisch) kwetsbare, ‘verwarde’ kraker

Ad 1) De economisch gemotiveerde kraker

De kraker die geen betaalbare woonruimte kan vinden, en daarom als kraker bewust op zoek gaat naar kraakbare woonplekken.

Ad 2) De idealistische kraker

Deze kraker wordt omschreven als degene die op zoek is naar een ruimte die zich leent voor het maken van kunst in enigerlei vorm en/of op zoek is naar een alternatieve vorm van commune-achtig, in groepsverband samenleven. Bedrijfsgebouwen en industrieterreinen waar wagens (caravans, campers, pipowagens) op kunnen worden geplaatst zijn vaak plekken waar het oog van deze krakers op valt. Het zijn ook deze krakers waarvoor sommige gemeenten bewust een beleid voeren rond zogenaamde vrijplaatsen. Een aansprekend voorbeeld van een dergelijke gemeenschap en tegenwoordig een legale vrijplaats vinden we in het Rotterdamse [Poortgebouw](#); een in de eerste helft van de jaren tachtig [gekraakt object](#) waar de bewoners (plusminus dertig in getal) inmiddels een huurconstructie hebben met de gemeente.

Een van de rechters in onze gespreksronde ziet in de achterliggende jaren vooral de ‘economische en commune-achtige’ krakers in zijn zittingen voorbij komen. Hij is ook een van de weinigen die specifiek wijst op krakers die handelen volgens ‘het woonmodel’-principe (kraken – kort geding aanzeggen – kort geding intrekken op de valreep – blijven wonen zolang de tijd het toelaat – vertrekken vlak voor moment van ontruiming – op naar het volgende te kraken object). De rechter:

De beweegredenen van de krakers komen tijdens de zitting meestal niet aan bod. Het gaat in de regel simpelweg om mensen die bewust op een alternatieve manier zoeken naar woonruimte. Soms

³¹ <https://nos.nl/artikel/2235060-harbers-overlast-we-are-here-asielzoekers-is-onacceptabel>

zijn het mensen die in een groep, in een commune-achtige situatie willen wonen en die dergelijke ruimtes niet kunnen vinden en daarom maar besluiten te kraken. Het lijken ook wel vaak gewoontekrakers die van pand naar pand gaan.

Ad 3) De 'spandoek-protest'-kraker

Dit is het type kraker dat vooral in de stedelijke omgeving zijn opwachting maakt. Het kraken van een pand is dan veelal niet in de eerste plaats bedoeld om (goedkope) woonruimte te bemachtigen, maar dient vooral om misstanden (lees: woningnood, vastgoedspeculatie) aan de kaak te stellen. Het zijn meestal goed georganiseerde, degelijk voorbereide groepen waar deze krakers deel van uitmaken. De panden die worden gekraakt zouden 'symboolpanden' kunnen worden genoemd, ze zijn dan bijvoorbeeld exemplarisch voor een bepaalde categorie leegstand.

Het zijn groepen die soms ook acties uitvoeren die weliswaar het bezetten van een pand, gebouw tot doel hebben, maar niet per se in de vorm van kraken (het vestigen van huisrecht is geen doel). Als er sprake is van dit soort bezettingsacties zijn daar vaak ook niet-kraakgroepen bij betrokken (Extinction Rebellion, Greenpeace, Black Block, Antifa). Het gaat over een breed maatschappelijk politiek gemotiveerd ongenoegen dat onder meer geuit wordt door protest in de vorm van het bezetten van gebouwen c.q. kraken. Een politiefunctionaris schetst deze groep als volgt:

En dan is er de groep die meer staat voor een groepering (feministen, antifascisten) die graag een statement willen maken en zich daarbij vaak afzetten tegen het gezag, tegen de overheid. Ze zien de overheid als verantwoordelijk voor de wooncrisis, de klimaatcrisis. Het gaat over een breed maatschappelijk ongenoegen waarbinnen dan ook wordt gekraakt.

Een van de politierespondenten stelt dat het in zijn praktijk (waarin hij vaak is betrokken bij grootschalig optreden) vooral ook deze krakers zijn die het de politie nogal eens moeilijk kunnen maken bij een ontruiming van een pand:

Soms gaat het er wel behoorlijk heftig aan toe bij ontruiming, stukken van vloeren die worden weggehaald, boobytraps, barricades, vuil gooien. Groepen als Black Block die zijn goed georganiseerd. Ze weten vaak prima hoe ze de politie kunnen vertragen, buiten kunnen houden. En afhankelijk van de locatie waar ze zitten kunnen ze het soms zelfs ook wel winnen. Ja, dit is geen de jaren tachtig, maar ook nu is er natuurlijk nog wel stevig verzet en protest op gezette tijden.

Ad 4) De (psychisch) kwetsbare, 'verwarde' kraker

Dit is de groep krakers die voor een deel afkomstig is uit de GGZ, of daar tegenaan hangt. Mensen met een drugs-drankverslaving en/of psychische problematiek of een verleden daarin die niet (meer) in aanmerking lijken te komen voor enigerlei maatschappelijke zorg of opvang of dat niet (langer) willen. Het zijn krakers die waarschijnlijk ook lang niet altijd bewust 'kraken', maar eerder wanhopig op zoek zijn naar onderdak, een slaapplek, al is het maar voor één nacht. Een van de politiefunctionarissen over deze categorie:

Dan zijn er de wat verwarde mensen. Het zijn mensen die bijvoorbeeld een bootje kraken. Ook is er het voorbeeld van iemand die een ruimte in het metrostation als zijn huis ziet. Al met al zijn het meer incidentele krakers.

Een van de door ons gesproken advocaten wijst erop dat vooral de groep ‘verwarde krakers’ soms voor een wat vertekend mediabeeld kunnen zorgen rond het fenomeen kraken; het is in de regel door de overlast die deze groep geeft een groep waar relatief vaak over wordt bericht in zijn ogen. De krakers met wie goede afspraken kunnen worden gemaakt en die niet voor overlast zorgen zijn vaak minder interessant om over te berichten, maar vormen wel een substantiële groep.

Intermezzo Anti-kraak

Het leegstandsdeel van de Wet uit 2010 draagt er waarschijnlijk ook toe bij dat eigenaren nog meer dan voorheen beducht zijn voor de leegstand van hun pand(en). Logischerwijze wordt daarom gezocht naar manieren om te zorgen voor tijdelijke bewoners. Hoewel ongetwijfeld niet alle pandeigenaren die op zoek zijn naar tijdelijke bewoners gebruik maken van bemiddelingsbureaus op dit terrein, zijn er wel een redelijk aantal actief op deze markt. Niet ongebruikelijk werven zij vastgoedbezitters (en anti-krakers) via hun websites, zoals leegstandsbeheerder of antikraak-dienstenaanbieder [Alvast](#). Op de website schrijft dit bedrijf onder meer het volgende over de antikraakdienst die het aanbiedt:

Antikraak is een doeltreffende oplossing om de nadelige gevolgen van leegstand, waaronder kraak, vandalisme, inbraak, diefstal van materialen, en schade door onopgemerkte lekkages tegen te gaan. Door het zichtbaar plaatsen van tijdelijke bewoners en/of ondernemers behoudt het pand een positieve uitstraling, bevordert het de leefbaarheid in de directe omgeving en kan financieel en maatschappelijk rendement behaald worden. De eigenaar mag bij antikraak een vergoeding ontvangen voor het verbruik van nutsvoorzieningen, tenzij deze op naam van de tijdelijke gebruiker staan. De bruikleenovereenkomsten van Alvast waarborgen dat er nadrukkelijk geen sprake is van huurbescherming. Alvast is gecertificeerd door het Keurmerk Leegstandsbeheer (KLB), een kwaliteitskeurmerk dat ervoor zorgt dat aangesloten leegstandsbeheerders zich dienen te houden aan strenge regelgeving en gedragsvoorwaarden, die van toepassing zijn bij antikraak. Alvast zorgt ervoor dat de meest geschikte kandidaten geselecteerd worden per project/object, waarbij het vastgoed grondig en frequent gecontroleerd wordt op correct gebruik en onregelmatigheden. De flexibele opzegtermijn van 28 dagen garandeert dat u snel weer over het vastgoed kunt beschikken, zodra dit gewenst is. Alvast levert het pand leeg, op tijd en bezemschoon op.

Bij oriënterende gesprekken rond de start van dit onderzoek (deze nulmeting) vertelt een Amsterdamse ex-kraker, met naar eigen zeggen nog veel actuele kennis, ons over de huidige kraaksceen. Het gaat in zijn betoog dan al snel over de redenen die maken dat de wereld van krakers er anders uitziet dan in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Ondanks dat er ook tegenwoordig sprake is van woningnood zoeken veel mensen die anders wellicht zouden hebben gekraakt, in zijn ogen, het nu in de antikraak, om langs die weg aan nog betaalbare woonruimte te komen. Deze bewering kunnen we niet verifiëren, maar een feit is dat er in elk geval de nodige aanbieders zijn van anti-kraakwoonruimte.

Van een van de geïnterviewde huurrechtadvocaten vernemen we hoe de bemiddelingsbureaus werken. Op een markt met woningschaarste zijn er voor degenen die de anti-kraakwoning in bruikleen nemen weinig juridische rechten; zo geldt er geen huurrecht; de antikrakers zijn gebruikers en geen bewoners. Het betekent dat de toch al tijdelijke bewoner zonder al te veel omhaal binnen korte tijd weer op straat kan worden gezet. Feitelijk hebben daarmee de antikrakers (soms ook wel aangeduid als ‘kraakwachten’) minder rechtsbescherming dan krakers.

Om tegemoet te komen aan de kritische geluiden over het instrument van anti-kraak, en om misstanden te voorkomen zijn er in de achterliggende jaren wel maatregelen genomen. Zo heeft de sector, mede op initiatief van de overheid, onder meer het Keurmerk Leegstandbeheer (KLB) ontwikkeld en een branchevereniging ingesteld, de Vereniging Leegstandbeheerders Nederland (VLBN)³². Onderdelen van het Keurmerk zijn onder meer de maximale gebruiksvergoeding, een binnentredingsprotocol en een minimale opzegtermijn van vier weken. Ook kent het KLB een klachtencommissie, waar antikraakbewoners met hun klachten terecht kunnen (ah-tk-20192020-1043).

Tot slot, over het aantal anti-kraak-bewoners is weinig bekend. In een bericht uit 2012 van [RTL-nieuws](#) wordt gesproken over 60.000 antikraak-bewoners. Een vertegenwoordiger van de Bond voor Precaire woonvormen zegt ons desgevraagd dat er jaren geleden een getal van 50.000 circuleerde; dat aantal zou echter uit de antikraak-aanbiedersbranche zelf afkomstig zijn. De [CBS-Monitor Tijdelijke Verhuur](#) geeft 31 december 2018 een getal van een kleine 40.000 bewoners aan met anti-kraak- en tijdelijke contracten. Van meer recente datum (5 april, 2022) is de uitspraak van de voorzitter van de VLBN in de [Leeuwarder Courant](#) waarin het gaat over de opvang van Oekraïense vluchtelingen in leegstaande panden. De voorzitter schat tijdens dat interview het aantal mensen dat anno 2022 antikraak woont op 20.000. Daarbij baseert hij zich op cijfers van het Keurmerk Leegstandbeheer (KLB) dat nagaat of panden volgens de richtlijnen bewoonbaar zijn.

3.3 Aantal gevonden kraakincidenten

Onderzoeksvraag 2 heeft betrekking op *alle* kraakincidenten en onderzoeksvraag 3 op geregistreerde (meldingen en aangiften) van kraakincidenten in Nederland.³³ Het is op zichzelf logisch om dit onderscheid te maken, want er kunnen panden zijn gekraakt waar de politie geen weet van heeft; en er dus geen melding of aangifte van is gedaan. Het is ons echter niet gelukt om zicht te

³² De website van de [VLBN](#) vermeldt dat zeventien leegstandsbeheer-bedrijven lid zijn van de branchevereniging (geraadpleegd op 28 februari 2023).

³³ Volledigheidshalve: onderzoeksvraag 2: “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 3: “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?”

krijgen op kraakincidenten die niet bij de politie bekend zijn. Waarbij we overigens moeten aantekenen dat de kans dat er kraakzaken zijn waar de politie geen zicht op heeft waarschijnlijk verwaarloosbaar is.

We hebben – om een ruimere blik te hebben dan louter op basis van politiegegevens – contact gezocht met zowel de gemeente Amsterdam als Den Haag, maar beide gemeenten blijken niet te beschikken over voor ons relevante overzichten van kraakincidenten. Ook is het ons niet gelukt om hier relevant inzicht in te verkrijgen via krakerskringen. Wel hebben we berichten uit 2021 op squat.net bekeken (zie ook Bijlage 3). Op squat.net zijn veertien berichten te vinden over kraakincidenten gepubliceerd in 2021 (ons peiljaar). Deze berichten hebben betrekking op elf gekraakte panden en een kraakpoging. Negen van de elf kraakincidenten hebben we ook gevonden tijdens onze zoektocht in de politieadministratie. Eén incident hebben we niet gevonden, maar dit incident zit wel in het Excelbestand van de eenheid Amsterdam (zie voetnoot 26 verderop in de paragraaf). Tot slot is er één kraakpand dat we niet hebben gevonden, maar ongetwijfeld wel in de politieadministratie zit. Het gaat om [Huize Ivicke](#) in Wassenaar. Dit pand is al in 2018 gekraakt en op 1 september 2022 zijn de krakers vrijwillig vertrokken.³⁴ Daardoor valt dit kraakincident buiten ons peiljaar (2021), maar uit een bericht op squat.net blijkt dat er in 2021 wel beweging is geweest in de zaak. De rechtbank Den Haag heeft namelijk op 20 december 2021 geoordeeld dat de krakers er binnen zes weken uit moeten.³⁵ En hiermee valt deze zaak dus feitelijk wel binnen ons peiljaar.

De berichten van squat.net geven de indicatie dat we vermoedelijk veruit de meeste kraakincidenten hebben weten te traceren. De inschatting van onze politierespondenten is ook dat er weinig kraakincidenten zullen zijn waar de politie geen weet van heeft. 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 advocaten die regelmatig de belangen van krakers behartigen – om te voorkomen dat krakers als inbrekers worden gezien en om te documenteren dat de krakers huisrecht hebben gevestigd. En krakers die niet zelf contact zoeken met de politie komen op een gegeven moment eveneens wel op de radar van de politie, zo is de gedachte. De politie wordt dan namelijk geïnformeerd via de eigenaar of het zijn omwonenden die de politie informeren. En soms is het natuurlijk de politie zelf, bijvoorbeeld via de wijkagent, die de kraak constateert.

In §1.3.2 is uitgelegd dat we een selectieve steekproef van 300 BVH-nummers hebben getrokken uit de BVH-registraties die aan de door ons gehanteerde zoekcriteria voldoen. We hebben daarbij grotendeels selectief getrokken om de kans op het vinden van kraakincidenten te vergroten. Daarnaast is een willekeurige steekproef getrokken uit de resterende 2.947 BVH-nummers, dit, om een indicatie te krijgen over de mate van volledigheid van de selectieve steekproef.

³⁴ Zie: <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4619480/huize-ivicke-niet-meer-gekraakt-krakers-gaan-zelf-weg> (geraadpleegd op 11 januari 2023).

³⁵ Zie: <https://nl.squat.net/2021/12/22/wassenaar-de-rechtbank-veroordeelt-onze-ontruiming/#more-19242> (geraadpleegd op 11 januari 2023).

Tabel 3.1 geeft het aantal kraakincidenten dat is gevonden in de geselecteerde BVH-documenten (ofwel de kraakincidenten die bekend zijn in de administratie van de politie). Hieruit blijkt dat het selectief kiezen van zaken een goede strategie is geweest. Er zijn op deze manier veel meer kraakincidenten gevonden dan indien de gehele steekproef willekeurig getrokken zou zijn.

Tabel 3.1 Gevonden kraakincidenten binnen de selectieve en willekeurige steekproef

	BVH-nummer betreft kraakincident?			Percentage 'ja'
	Ja	Nee	Totaal	
<i>Selectieve steekproef</i>				
Projectcode kraken	13	3	16	81 %
Ontruiming	110	33	143	77 %
Aangifte huisvredebreuk	49	29	78	63 %
Aangifte vernieling	9	54	63	14 %
<i>Willekeurige steekproef</i>				
Overige zaken	8	92	100	8 %
Totaal	189	211	400	47 %

Er zijn 189 BVH-nummers die betrekking hebben op een kraakincident. Sommige nummers gaan echter over hetzelfde gekraakte pand. In de documenten die zijn weggeschreven onder deze 189 BVH-nummers worden in totaal 128 kraakincidenten beschreven.

We zien echter ook dat er uit de willekeurig getrokken BVH-nummers acht nummers zijn die betrekking hebben op een kraakincident. Indien we deze zaken nader bekijken dan zien we dat vijf van de willekeurig getrokken BVH-nummers betrekking hebben op een kraakincident dat we al in beeld hebben gekregen aan de hand van de selectief gekozen BVH-nummers.

- Bij drie van deze vijf willekeurige nummers betreft het een eerste melding van een kraakincident, namelijk een brief van de krakers aan de politie dat het betreffende pand is gekraakt. De ontvangst van deze brief is dan in een aparte BVH-mutatie gevat. Meestal is een dergelijke brief onderdeel van een BVH-nummer met ook informatie over het (eerste) contact met de krakers, de aangifte van of namens de eigenaar en dergelijke. Het verschilt van zaak tot zaak in hoeverre alle informatie over een kraakincident onder één BVH-nummer is weggeschreven; vaak ook zijn er meerdere nummers aangemaakt.
- De laatste twee willekeurig getrokken BVH-nummers bij een al bekend kraakincident hebben betrekking op hetzelfde incident. Deze twee meldingen hebben niets met de kraak zelf van doen, maar zijn meldingen over geluidsoverlast.

De drie willekeurig getrokken BVH-nummers die wel inzicht geven in een nieuw kraakincident kunnen als volgt worden omschreven:

De politie krijgt een melding binnen dat er een man op het dak van een oud bedrijfspand loopt. Als de politie de man aanspreekt, geeft deze te kennen dat hij al vijf maanden in het pand woont. Hij

heeft het raam opengebroken, omdat de boel ineens is afgesloten. Het pand is recentelijk namelijk verkocht. De man pakt zijn spullen en vertrekt.

Een woning van een corporatie staat sinds twee maanden leeg en wordt gerenoveerd. Het sleutelkastje is op een gegeven moment weg en er blijken een matras en wat spullen in een slaapkamer te liggen, zo ziet de vertegenwoordiger van de woningcorporatie, nadat hij – met een andere sleutel – naar binnen is gegaan. Hij heeft de spullen meegenomen, een nieuw slot op de deur gezet en een briefje opgehangen met de mededeling waar de kraker zijn spullen kan ophalen.

De krakers melden aan de politie en het Openbaar Ministerie dat het pand is gekraakt. De politie zoekt contact met de eigenaren (een echtpaar) die aangeven dat de bank beslag heeft gelegd op de woning. De bank geeft desgevraagd aan dat beslag is gelegd voor een derde partij. Niemand voelt zich geroepen om aangifte te doen. Het is onduidelijk op welke wijze dit is afgelopen (mogelijk is dit verder buiten de politie om afgehandeld).

De eerste twee zaken laten zien dat degenen die in de betreffende panden verblijven zich niet kenbaar hebben gemaakt als kraker en zich als zodanig ook niet beroepen op hun huisrecht. De derde zaak betreft een kraakincident, maar wel atypisch, omdat het hier onduidelijk is wie nu feitelijk de eigenaar is.

Per saldo denken we dat we de meeste kraakincidenten die bij de politie zijn gemeld in onze steekproef zitten. Deze gedachte wordt gesteund door een vergelijking van ons bestand met het gezamenlijk Excel-bestand van kraakincidenten van de politie-eenheid Amsterdam en het arrondissementsparket Amsterdam.³⁶ Er blijken op beide lijsten negentien zaken voor te komen. Daarnaast hebben wij drie zaken geïdentificeerd die niet voorkomen op de gezamenlijke Amsterdamse politie- en OM-lijst en zijn er vier zaken op de politie- en OM-lijst die wij niet hebben gevonden.

In deze nulmeting staan de 128 gevonden BVH-incidenten centraal. Zoals in deze paragraaf beschreven, moet dit aantal echter niet worden opgevat als zijnde alle kraakincidenten uit 2021 of alle bij de politie gemelde/aangegeven incidenten. Hierbij tekenen we aan dat vergelijking met andere bronnen indiceert dat deze 128 gevonden incidenten het overgrote deel van de kraakincidenten uit 2021 representeert.

3.4 Aard van de gevonden kraakincidenten

In de onderzoeksvragen wordt om een typering van kraakincidenten uit 2021 gevraagd op basis van de volgende vier kenmerken:

1) Aangifte of melding

³⁶ Dit bestand is ook gebaseerd op BVH-meldingen en is aangevuld door de officier van justitie waar het een eventueel vervolgtraject betreft. Op die manier is er een actueel overzicht van gekraakte panden binnen de eenheid. Bij ons weten gebeurt dit alleen in Amsterdam.

- 2) Regionale spreiding
- 3) Type pand (object)
- 4) Type eigenaar

We hebben vastgesteld dat er bij 93 van de 128 kraakincidenten aangifte is gedaan. In alle tien politie-eenheden zijn er kraakincidenten geregistreerd. De spreiding over het land wijkt wel enigszins af van de verdeling van de voorraad aan woningen en niet-woningen.³⁷ In de drie noordelijke provincies en in de provincies Zeeland en Noord-Brabant zijn er minder kraakincidenten gevonden dan zou mogen worden verwacht op basis van de voorraad woningen en niet-woningen. In de provincie Noord-Holland zijn er daarentegen meer kraakincidenten gevonden dan we zouden mogen verwachten op basis van de voorraad onroerend goed. Tabel 3.2 geeft het overzicht.³⁸

Tabel 3.2 Aantal gevonden kraakincidenten in 2021 per politie-eenheid: de voorraad woningen en niet-woningen per provincie

Politie-eenheid	Kraakincidenten		Voorraad woningen en niet-woningen	
	Aantal	Percentage	Provincie(s)	Percentage
Noord-Nederland	8	6 %	Groningen/Friesland/Drenthe	10 %
Oost-Nederland	22	17 %	Overijssel/Gelderland	18 %
Midden-Nederland	15	12 %	Utrecht/Flevoland	9 %
Noord-Holland	9	7 %	Noord-Holland	17 %
Amsterdam	22	17 %		
Den Haag	12	9 %	Zuid-Holland	21 %
Rotterdam	20	16 %		
Zeeland/MW-Brabant	4	3 %	Zeeland/Noord-Brabant	17 %
Oost-Brabant	8	6 %		
Limburg	8	6 %	Limburg	7 %
Nederland	128	100 %	Nederland	100 %

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. Zo is er bijvoorbeeld in Zaan- dam in 2021 een rijtje van vier woningen van een woningcorporatie gekraakt. Dit is geteld als één kraakincident. In de regel gaat het bij woningen echter om één woning. Bij niet-woningen

³⁷ Deze cijfers en terminologie zijn afkomstig van het CBS. Bedrijfspannen, overheidsgebouwen en der- gelijke vallen bij het CBS onder de term ‘niet-woning’.

³⁸ De tabel laat zien hoe de procentuele verdeling van het aantal gekraakte woningen binnen de politie- eenheden zich verhoudt tot de voorraad aan woningen en niet-woningen in de provincies. De politie- eenheden Noord-Holland en Amsterdam vallen samen met de provincie Noord-Holland. Voor een verge- lijking met de voorraad woningen en niet-woningen moeten de percentages van deze twee eenheden dus worden opgeteld, dat wil zeggen $7\% + 17\% = 24\%$. Dit percentage is daarmee hoger dan de 17% van de voorraad. Ook de ‘kraakpercentages’ voor de politie-eenheden van Den Haag en Rotterdam moeten bij elkaar worden geteld voor de vergelijking met de voorraad van de provincie Zuid-Holland, en idem geldt voor de gecombineerde provincies Zeeland/Noord-Brabant.

gaat het met enige regelmaat om complexen met meerdere gebouwen. Dit geldt bijvoorbeeld voor kantoorpanden op het bedrijventerrein Lage Weide in Utrecht. Deze panden zijn al in 2019 gekraakt, maar zijn in 2021 ontruimd, nadat de krakers het kort geding bij de rechtbank van Utrecht en het hoger beroep bij het gerechtshof in Arnhem hebben verloren.³⁹ Het gaat in totaal om zes panden; ook dit hebben we geteld als één kraakincident.

Tabel 3.3 Type pand bij de gevonden kraakincidenten uit 2021

	Kraakincidenten		Voorraad
	Aantal	Percentage	Percentage
<i>Woningen</i>	76	59 %	86 %
Woning	64	50 %	
Boerderij	11	9 %	
Vrijetijdswoning	1	1 %	
<i>Niet woningen</i>	49	38 %	14 %
Bedrijfswoning/pand (algemeen)	21	16 %	
Kantoorpand	7	5 %	
Openbaar gebouw	7	5 %	
Horecapand	6	5 %	
Winkelpand	5	4 %	
Overig	3	2 %	
Terrein	3	2 %	
Totaal	128	100 %	

In vergelijking met de gebouwenvoorraad worden niet-woningen relatief vaker gekraakt dan woningen. Dit hangt mogelijk samen met het feit dat leegstand bij niet-woningen vaker voorkomt. Volgens de [Landelijke monitor leegstand 2021](#) van het CBS staat 2,4 procent van de woningen leeg, terwijl dit percentage aanzienlijk hoger is voor winkels (8,7 procent), industrie (7,8 procent) en kantoren (10,2 procent).⁴⁰

Niet-woningen lijken populair, zo ziet ook een van de officieren van justitie tijdens onze gesprekken als we vragen naar het soort panden dat binnen het arrondissement doelwit is van kraakacties, antwoordt de officier:

³⁹ Zie ook <https://www.gelderlander.nl/utrecht/weg-vrij-voor-groot-studentenfeest-in-gekraakte-utrechtse-panden~ae16d8da/> (bezoekt: 4 januari 2023).

⁴⁰ 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 niet in de praktijk getoetst of er daadwerkelijk mensen wonen en/of dat er een bedrijf of instelling actief is. Ook zijn de cijfers afhankelijk van de wijze waarop gemeenten hun basisregistraties bijhouden.

Het gaat meestal over bedrijfspanden die leeg staan. Aan de rand van de stad, in industriegebieden; plekken waar niet veel mensen van wakker liggen.

Het kraken van niet-woningen heeft soms ook zo zijn voordelen voor rechtshandhavers, althans, zo stelt deze advocaat:

Het is ook wel eens gebeurd dat de politie bijvoorbeeld de krakers een tip geeft, dat er elders plek is voor hen om te kraken. In sommige gebieden is de politie soms zelfs blij met krakers, omdat leegstand ook vaak gerotzooi oplevert. Dan liever een gekraakt pand. Het kan helpen op een verkrot bedrijventerrein als daar – als is het maar in één pand – licht brandt om narigheid (bijvoorbeeld inbraken) tegen te gaan. Krakers worden dan door de politie ingezet als een soort buurttoezicht.

Bij nadere bestudering van de geografische verdeling van ‘type pand’ blijkt dat er zich op dit punt geen opvallende verschillen voordoen tussen de politie-eenheden. Een blik op de G4 (de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) versus de rest van het land laat zien dat er verhoudingsgewijs minder woningen worden gekraakt binnen de G4 dan elders in Nederland; binnen de G4 staan woningen voor 54 procent van de kraakpanden (n=25) en buiten de G4 is dit percentage 62 procent (n=51). Dit verschil komt voor rekening van boerderijen; alle gekraakte boerderijen liggen buiten de G4. Als we boerderij-categorie buiten beschouwing laten, is er geen verschil meer in het aandeel woningen als kraakobject tussen de G4 (54 procent) en de rest van Nederland (56 procent).

De laatste karakterisering van de gevonden kraakincidenten die wordt genoemd in de onderzoeksvragen betreft ‘het type eigenaar’. Tabel 3.4 laat zien dat de groep van eigenaren nogal uiteenlopend is van karakter.

Tabel 3.4 Type eigenaar bij de gevonden kraakincidenten uit 2021

	Aantal	Percentage ⁴¹
Bedrijf	44	34 %
Particulier	30	23 %
Woningcorporatie	28	22 %
Stichting/vereniging	12	9 %
Gemeente	11	9 %
Onbekend	3	2 %
Totaal	128	100 %

Er is (logischerwijs) wel enige samenhang tussen het type pand en het soort eigenaar. Zo zijn woningcorporaties vooral eigenaar van woningen; dit geldt voor 24 van de 28 kraakincidenten waarbij een woningcorporatie de vastgoedeigenaar is. Ook particulieren zijn voornamelijk eigenaar van woningen (18 kraakincidenten) dan wel eigenaar van boerderijen (7 kraakincidenten).

⁴¹ Door afronding van de percentages kan het voorkomen dat het totaalpercentage niet altijd optelt tot 100.

4. Kraakincidenten: van begin tot eind

In dit hoofdstuk brengen we het proces in kaart van het constateren van de kraakincident tot de afloop, dat wil zeggen de ontruiming van het pand. Waarbij we de term ontruimen hier definiëren als de handeling waarbij de krakers het pand weer verlaten. Dit kan vreedzaam in (goed) overleg gaan, maar kan ook – aan de andere kant van het spectrum – met conflict en geweld gebeuren.

In dit hoofdstuk komen de volgende aspecten aan bod:

- Het eerste contact tussen krakers en politie en het vaststellen van huisrecht (§4.1)
- De plannen van de eigenaar met het gekraakte pand (§4.2)
- De rol van de gemeente bij kraakincidenten (§4.3)
- De verschillende manieren waarop een kraakpand kan worden ontruimd (§4.4)
- De ontruiming in getal (§4.5)
- Het tijdsverloop bij ontruiming 'na aanzegging van de officier van justitie' nader bekeken (§4.6)
- De werklust bij kraakincidenten (§4.7)

4.1 Eerste contact en vaststellen van huisrecht

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 vervolgens langsgaan om poolshoogte te nemen. Dit is vaak de wijkagent – als krakers zichzelf kenbaar hebben gemaakt – maar het kan ook de reguliere surveillance zijn die langsgaat.

Eerste contact

De wijkagent lijkt ook in 'psychologisch opzicht' de meest aangewezen persoon om in eerste aanleg te communiceren met de krakers, zoals een van de politiemensen stelt in het gesprek dat we met hem hebben:

De wijkagent is vaak de eerste die een kraakzaak oppakt; de wijkagent moet weten wat er speelt in de wijk. Een kraakpand kan bovendien toch vaak iets betekenen op het gebied van openbare orde. De wijkagent maakt vaak wat makkelijker contact, en is ook degene die vaak wat sneller wordt binnengelaten. Het is bovendien iemand die vaak net iets meer tijd heeft dan collega's die van melding naar melding worden gestuurd. En het is in zijn wijk, dus de wijkagent kan goed monitoren wat de voortgang is op het dossier.

Het is vervolgens nogal verschillend hoe krakers daarop reageren. Soms wordt de politie te woord gestaan, identificeren de krakers zich en mag de politie binnen een kijkje komen nemen. Maar het kan ook gebeuren dat de krakers weigeren zich te identificeren en willen zij de politie onder geen beding te woord staan; dit laatste komt bij de zaken die wij hebben bekeken echter weinig voor.

De politie zal moeten vaststellen of de krakers zich kunnen beroepen op huisrecht. Als de reguliere surveillance langsgaat, vindt er veelal overleg plaats met de wachtcommandant, de hulpofficier of de officier van dienst. Uit de gesprekken met de politiefunctionarissen horen we niet over het bestaan van een strak draaiboek kraakincidenten. Wel komen er termen voorbij als een ‘handreiking kraken’. En een enkel korps heeft op intranet een kort voorlichtingsfilmpje in animatievorm waarin schematisch wordt uitgelegd ‘Wat te doen bij een kraak’. Het filmpje is in zo een format gegoten dat het ook ter plaatse bij een kraak op de mobiel van de agent is te bekijken. Overigens ligt er ook bij het Openbaar Ministerie geen draaiboek voor kraakzaken, zover we hebben kunnen optekenen, wel horen we over een Kennispagina rond het fenomeen kraken.

Een van de politierespondenten zegt het volgende over de lijn van handelen die binnen zijn eenheid op gang komt als de politie kennis krijgt van een kraakincident:

Als iemand in een leeg huis gaat zitten en zegt dat hij heeft gekraakt dan gaat bij ons inderdaad het protocol kraken in werking (wijkteam – basisteam – district – eenheid). En dan ligt het erg aan de snelheid van handelen van de collega’s in het basisteam. De wijkagenten zitten dan vaak goed in positie. En ook met de themahouders zijn er korte lijntjes. Er is daarbij wel altijd overleg met de met de Directie Veilig (OOV) van de gemeente.

Soms wordt in de eerste fase van een kraak door een politiefunctionaris ook al een officier van justitie geconsulteerd. Het verschilt per arrondissement en soms ook per situatie welk soort officier van justitie wordt geconsulteerd. In de arrondissementen waar we een vertegenwoordiger hebben gesproken van het Openbaar Ministerie is er wel iemand die de portefeuille ‘kraken’ heeft, maar dat betekent niet automatisch dat ook alle kraakzaken met deze officier worden besproken. Dit – het bespreken van alle kraakzaken met één officier – gebeurt wel binnen het arrondissement Amsterdam.⁴² In de andere arrondissementen worden kraakzaken ook besproken met de piket-, gebieds- of ZSM-officier.

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).⁴³ 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. (HR 28 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013: CA0793).⁴⁴ Als echter vanaf het begin van de kraakactie

⁴² 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.

⁴³ 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.

⁴⁴ 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

het verblijf van de krakers is gehinderd tot het moment dat er feitelijk wordt ontruimd, dan is er geen huisrecht tot stand gekomen.⁴⁵ Er wordt dan ook wel gesproken over een heterdaadsituatie of een ‘hete kraak’.

In hoeverre er al dan niet sprake is van huisrecht berust echter op een inschatting van een concrete situatie. Het is afhankelijk van wie we spreken, hoe hiermee wordt omgegaan. Zo is er een officier van justitie die a priori uitgaat van huisrecht, tenzij de kraker tijdens het binnentreden wordt ontdekt, terwijl er in een ander arrondissement de regel wordt aangehouden dat pas huisrecht is verworven als er de nacht is doorgebracht. Bij een derde arrondissement wordt echter strak de 24-uurs-periode als vuistregel gehanteerd. Ondanks deze verschillen zijn de respondenten die wij hebben gesproken zich er wel van bewust dat de harde tijdseis inmiddels in strijd is met de jurisprudentie op dit aspect. In de praktijk wordt er – zo lezen en horen we – toch ook met regelmaat naar een ‘makkelijke’ oplossing gezocht. Als de krakers vrijwillig weer vertrekken of zich zonder protest uit het pand laten zetten, dan wordt er niet per definitie aandacht besteed aan het huisrechtvraagstuk. Ook zien we in de praktijk wel eens dat de huiseigenaar dusdanige druk uitoefent op de krakers dat zij besluiten om het pand weer te verlaten. Een van de BVH-mutaties die zich als volgt laat samenvatten, illustreert dit.

De gekraakte woning is van een overleden tante. Het pand is nog niet vrijgegeven voor de erfgenamen maar staat al wel lang leeg. De kraakster stuurt een brief naar de eigenaar. De eigenaar gaat erheen met haar zoon. Dit leidt tot een scheldpartij en de kraakster vertrekt. De eigenaar zet de spullen van de kraakster buiten en vervangt het slot.

Krakers kunnen zich vanzelfsprekend niet op huisrecht beroepen als het pand 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 – maar ‘feitelijk gebruik’ is ook een ‘rekbaar’ begrip. We zijn meerdere zaken in ons dossieronderzoek tegengekomen waar krakers uit een pand worden gezet, omdat de politie en/of de officier van justitie van mening zijn/is dat er sprake is van huisvredebreuk; twee voorbeelden:

Een woning staat leeg in afwachting van sloop. De kraker wordt door de politie aangetroffen in de tuin; binnen zitten twee honden van de kraker. De man wordt aangehouden voor huisvredebreuk.

en waar de politie na een melding van de eigenaar later in de middag arriveert en meteen tot ontruiming overgaat.

⁴⁵ 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 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).

Dezelfde persoon kraakt opnieuw een woning die op de nominatie staat te worden gesloopt. De kraker is niet aanwezig op het moment dat de politie binnenstapt. De goederen van de kraker worden meegenomen naar het bureau. Voor beide woningen geldt dat ze door het woningbedrijf zijn uitgegeven aan [Ad Hoc](#) (beheer van antikraak-woonruimte).

De kraak wordt gemeld bij de politie. De eigenaar geeft aan dat het deel van het pand waar de krakers zich bevinden wekelijks wordt gebruikt voor vergaderingen. De eigenaar doet dezelfde dag aangifte. De twee kraaksters worden aangehouden wegens huisvredebreuk.

Een officier van justitie verwoordt het fenomeen huisvredebreuk versus kraken in ons gesprek als volgt:

Ja, bij huisvredebreuk gaan we over tot spoedontruiming. Als voorbeeld: woningcorporaties die bezig zijn met renovaties. Dat zijn weliswaar lege panden, maar het gebruik is niet opgegeven. Maar renovatie kan soms jaren duren. Dan is 138a Sr (kraken) feitelijk niet ten laste te leggen. Ten laste leggen we dan 138 Sr subsidiair 138a Sr. Het is maar een enkele keer dat er wordt gekraakt in een huis waar daadwerkelijk iemand woont. Dat noemen we dan ook ‘vergiskraken’. Dat is natuurlijk soms heel vervelend, en dan gaan we er met spoed tegenaan. Maar het kan soms niet voorkomen dat je natuurlijk wel eens ‘Flintstones-achtige’ situaties hebt waarbij een eigenaar op de muur staat te kloppen en roept: “Eruit, eruit! Ik woon hier!”

Om de vraag te beantwoorden hoeveel krakers al in het pand zitten, kan de politie trachten het verhaal van de krakers te verifiëren door bijvoorbeeld omwonenden te vragen of zij iets hebben opgemerkt. Enkele officieren van justitie vertellen dat krakers soms een brief aan het Openbaar Ministerie sturen en deze dan antedateren (dus het daarmee doen voorkomen het pand eerder te hebben gekraakt dan feitelijk is gebeurd). Een advocaat die regelmatig krakers vertegenwoordigt stelt dat krakers zich vaak bewust stil zullen houden en dat het daarmee logisch is dat omwonenden niet altijd iets merken van de kraak. Er zijn voorbeelden in ons dossiermateriaal waar beveiligers een ronde maken in en rond een pand en aangegeven dat ze niets hebben geconstateerd op het moment dat de krakers beweren al in het pand te zitten. Dit wordt door de politie in de regel als bewijs gezien dat de tijdsaanduiding van de krakers onjuist is.

Op basis van het dossieronderzoek en de gesprekken is het onze indruk dat in de meeste politie-eenheden het wel beleid is om enige energie te steken in de vraag of er sprake is van huisrecht. We spreken echter ook een officier van justitie die van mening is dat de politie daar geen energie in moet steken; het kost capaciteit die beter voor andere zaken kan worden gebruikt, zo is de gedachte.

We zijn in de dossiers verschillende zaken tegengekomen waarbij er wordt overgegaan tot een heterdaadontruiming ondanks het feit dat de krakers zelf claimen al meerdere dagen in het gekraakte pand te verblijven, zoals in het onderstaande voorbeeld.

De eigenaar ontvangt een e-mail van de krakers dat zijn pand is gekraakt. Er wordt dezelfde dag aangifte gedaan en de politie gaat ter plaatse. De krakers zeggen al vijf dagen in het pand te zitten,

maar de uitkomst van het buurtonderzoek spreekt dit tegen. Daarom wordt besloten tot een heterdaadontruiming. De krakers weigeren te vertrekken, daarop worden de drie krakers aangehouden.

4.2 Concrete plannen van de eigenaar als leidraad bij beslissing

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven doet de eigenaar meestal aangifte van het kraakincident. Soms wordt er direct aangifte gedaan, maar het komt ook voor dat dit pas in een later stadium (al dan niet op advies van derden – politie, advocaat –) gebeurt. Bij alle kraakincidenten geldt de vraag wat de eigenaar concreet van plan is met het pand, tenzij er sprake is van een ‘hete kraak’; dan wordt er in de regel onmiddellijk ontruimd.

Maar als de eigenaar minder concrete plannen kan overleggen staan veel van de officieren niet echt te juichen om mee te gaan in een strafrechtelijk ontruimingstraject. Een van de officieren zegt daarover in onze gespreksronde:

(...) soms zeggen we dan ook wel tegen eigenaren dat ze zelf maar de kastanjes uit het vuur moeten halen. Het gaat soms om miljoenenprojecten, maar dan te beduvelde zijn om een paar duizend euro uit te geven aan een kort geding? Daar geven ze ons dan soms ook wel gelijk in. Ze kunnen natuurlijk ook wachten, maar dan zijn ze zeker acht weken verder. Let wel: we willen best voortvarend optreden, maar we zijn niet hun knecht.

Ook een politiefunctionaris laat zich in soortgelijke bewoordingen uit, als we deze vragen naar hoe hij zich verhoudt tot sommige eigenaren van gekraakte panden; tegelijkertijd is er ook begrip, en vertelt hij dat het soms ook tot een deal komt tussen eigenaar en krakers:

Ja, men probeert ons wel voor het karretje te spannen. Ze zijn soms toch wel intimiderend naar de krakers. En sinds kort wordt er naar ons ook wel geschermd met die nieuwe wet. Ze laten zich goed adviseren in de regel. (...) We bespreken dan wel de opties met de eigenaar. Want je kunt natuurlijk wel ontruimen, maar als je weet dat er nog wordt gewacht op vergunningen et cetera, is dat niet het meest voor de hand liggend om te doen misschien. Als ze dan in gesprek gaan, komt men vaak wel tot een overeenkomst met de krakers. En als het moment daar is, vertrekken de krakers dan vaak. Zodat er qua openbare orde weinig problemen zijn. Mede daardoor is het maar een enkele keer tot een zaak gekomen.

In hoeverre de eigenaar de krakers er graag weer zo snel mogelijk uit wil hebben, hangt af van de concrete plannen. Staat het pand op de nominatie om te worden gesloopt of gerenoveerd, maar wordt daar pas op termijn mee begonnen, dan zal de eigenaar meestal minder haast hebben. Als er sprake is van sloop of renovatie op termijn dan worden panden nogal eens als antikraak-huisvesting aangeboden.

De bouwstaat van een pand speelt vermoedelijk ook mee bij de wens van de eigenaar. Als het pand in een erg slechte conditie is, kan er gevaar zijn voor instorting of brandgevaar. In deze gevallen kan er vaak tot een directe ontruiming worden besloten (zie ook §2.2). Als het pand in

goede staat is, vreest de eigenaar mogelijk voor (kostbare) vernielingen en ook dit kan een reden zijn om vaart te willen maken met de ontruiming.

De politie speelt soms een bemiddelende rol tussen de eigenaar en de krakers. De eigenaar wordt dan geadviseerd contact te zoeken met de krakers en na te gaan of er een regeling kan worden getroffen waar beide partijen zich in kunnen vinden. Het omgekeerde – de politie adviseert krakers een voorstel te doen aan de eigenaar – gebeurt overigens ook. Hieronder geven we twee voorbeelden van een dergelijke bemiddeling; beide spelen zich af binnen dezelfde politie-eenheid.

Een woning is gekraakt. De politie heeft goede ervaringen met deze kraakgroep en meldt dit ook aan de dochter van de eigenaar die in het buitenland verblijft. Er wordt wel aangifte gedaan. De politie zegt niets te kunnen doen (geen heterdaad) en dat de eigenaar een civiele procedure kan starten, maar raadt aan met de krakers te gaan praten. Dit gebeurt en de krakers mogen blijven zitten totdat er een nieuwe keuken in de woning wordt geplaatst. Een maand later verlaten de krakers de woning. In de BVH-mutatie lezen we: “Conform onderlinge afspraak was door de krakers het pand verlaten. Sleutel onder bloembak achtergelaten. Pand zag er netjes en schoon uit. Samen met de dochter en schoonzoon van eigenaar pand bekeken. Waren zeer tevreden en ook wel verrast dat het zo afgehandeld kon worden. Wederom met deze groep krakers goed en netjes samengewerkt.”

Op een bedrijventerrein staat het kantoorpand dat is gekraakt. De krakers brengen de politie op de hoogte van de kraak. De politie gaat kijken en maakt afspraken met krakers dat ze de loodsen met rust laten en geen overlast veroorzaken. De eigenaar doet aangifte. De eigenaar laat een week later weten dat er afspraken zijn gemaakt met de krakers. Hij overweegt een vergoeding te vragen. Hij geeft aan blij te zijn met de aanpak van de politie.

4.3 Rol van de gemeente

De mate waarin een gemeente betrokken is bij kraakincidenten hangt sterk af van de omstandigheden, de specifieke situatie waarbinnen het incident zich afspeelt.⁴⁶ Het hier geschetste beeld van het gemeentelijk beleid is gebaseerd op de interviewgesprekken en het BVH-dossieronderzoek. Uit dit materiaal komt naar voren dat gemeenten verschillende beleidsaccenten leggen bij kraakincidenten. Hieronder bespreken we kort de formele momenten waarop de gemeenten betrokken kunnen zijn bij kraakincidenten en spiegelen dat aan het hetgeen we op deze aspecten hebben terug gehoord bij de respondenten respectievelijk hebben teruggelezen in de dossiers.

De belangrijkste momenten waarop de gemeente in beeld kan komen zijn bij:

- (1) mogelijke openbare ordeverstoringen,
- (2) onveilige situatie (brand- of instortingsgevaar)
- (3) gekraakt gemeentelijk bezit.

⁴⁶ Zoals eerder gesteld in deze rapportage gaan we voor deze nulmeting niet nader in op de Leegstandsdeel van de Wet. Bij dit deel van de wet speelt de gemeente wel een hoofdrol.

Ad 1) Mogelijke openbare ordeverstoringen. De burgemeester is op basis van de bevoegdheden rond openbare orde 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 kan bijvoorbeeld spelen bij een heterdaad- of spoedontruiming, maar natuurlijk ook naar aanleiding van de uitspraak van de rechter. Als de inschatting is dat er een escalatie zal plaatsvinden bij een ontruiming in de ogen van politie en Openbaar Ministerie, zal er binnen de driehoek nader worden afgestemd over de te nemen actie. Bij deze inschatting wordt meegenomen welke risico's er zijn voor politiemensen, krakers of omwonenden. De coördinatie van gemeentelijk handelen rond kraakincidenten vindt over het algemeen plaats door de afdeling Openbare Orde en veiligheid (OOV), maar in de praktijk blijkt dat er bij een vermoeden rond openbare ordeverstoringen het primaat toch vooral bij de politie ligt die daarbij ruggespraak houdt met de zaaks- of kraakofficier. In ons dossieronderzoek komen er geen kraakzaken voor waarin grote ordeverstoringen een rol spelen.

Opvallend is dat er ten minste in één gemeente (Amsterdam) sprake is van een zogenaamde subdriehoek rond het fenomeen kraken. De verantwoordelijke bij OOV (gemeente) krijgt elke maand toegang tot de lijst die wordt opgemaakt door de verantwoordelijke bij de politie en aangevuld door het Openbaar Ministerie.

Ad 2) Onveilige situatie (brand- of instortingsgevaar). 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. Het Openbaar Ministerie moet toetsen in hoeverre er aantoonbaar gevaar is, indien dat zo blijkt te zijn, en het nemen van bouwkundige maatregelen dat gevaar niet 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 om een schouw te organiseren. Afhankelijk van de omstandigheden kunnen bij een schouw de brandweer, gemeente WABO en/ of Omgevingsdienst en politie worden betrokken. In onze gegevens komen we twee ontruiming tegen wegens brandgevaar c.q. instortingsgevaar van het gekraakte pand (zie ook Tabel 4.2).

Ad 3) Gekraakt gemeentelijk bezit. In dat geval kan er aangifte worden gedaan door de gemeente. Afhankelijk van de situatie kan er vervolgens een strafrechtelijke, civiele of bestuursrechtelijke procedure worden gestart tegen de krakers.

Soms wordt er binnen gemeenten via de lokale politiek een duidelijke stempel gedrukt op het beleid rond het kraken. Zo voegt de gemeente Amsterdam als voorwaarde voor handhaving van

de wet toe dat er ‘niet ontruimd wordt voor leegstand’.⁴⁷ En, de Amsterdamse gemeenteraad roept op 14 maart 2018 in een [motie](#) het college van burgemeester en wethouders op er bij pandeigenaren op aan te dringen om geen ontruimingsverzoek in te dienen. Van belang is wel hier op te merken dat een en ander zich afspeelt rond de commotie die is ontstaan bij de steeds opnieuw krakende groep⁴⁸ ongedocumenteerde asielzoekers onder de naam ‘We are Here’.

Tot slot, nog een observatie op basis van de BVH-gegevens: met enige regelmaat kunnen we lezen dat het verstrekken van (gemeentelijke) vergunningen rond onroerend goed (bouwvergunningen, vergunning om van agrarisch object naar woonobject te mogen gaan et cetera) soms lang op zich laat wachten. Dit kan er (mede) voor zorgen dat onroerend goed kwetsbaar wordt voor een kraakactie.

4.4 Ontruimingsvarianten

Een kraakpand kan op vele manieren worden ontruimd. We maken daarbij allereerst het onderscheid tussen een gerechtelijk en niet-gerechtigde ontruiming. Bij een gerechtelijke ontruiming kan het gaan om een strafrechtelijke, civielrechtelijke of bestuursrechtelijke ontruiming. Bij een niet-gerechtigde ontruiming verlaten de krakers het pand na overleg met de eigenaar en/of de politie.

4.4.1 Strafrechtelijke ontruiming: geen bijzondere omstandigheden

Bij een strafrechtelijke ontruiming wordt gebruik gemaakt 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.

‘Hete kraak’ (heterdaadontruiming)

Als de politie, al dan niet in samenspraak met de officier van justitie, 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 beslissing aan de rechter voor te

⁴⁷ In de *Beleidsuitgangspunten kraken Amsterdam*. (Gemeente Amsterdam, januari 2016) lezen we in dit verband: “Lage prioriteit (categorie 3) hebben kraakpanden waar geen heringebruikname voor is. Deze panden worden in beginsel niet ontruimd. Zodra de eigenaar van een pand een directe heringebruikname aan kan tonen, zal het pand worden aangeschreven en meegenomen worden in de reguliere procedure. Zodoende wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt “niet ontruimen voor leegstand”. Uit jurisprudentie, sinds de invoering van de wet Kraken en Leegstand, blijkt dat een rechter bij een ontruimingszaak ook toetst of de ingebruikname door de eigenaar op orde is.”

⁴⁸ We Are Here blijft kraken – ondanks 24-uursopvang in de stad. [NRC](#), 13 september 2019.

leggen, maar in praktijk komt het daar niet van,⁴⁹ behalve in zaken waarbij de krakers worden vervolgd voor artikel 138a Sr en de officier van justitie tot dagvaarding besluit.⁵⁰

‘Niet-hete kraak’ (huisrecht gevestigd, in de oude situatie)

Als de politie/officier van justitie besluit dat de krakers huisrecht hebben gevestigd, dan moeten hen de mogelijkheid worden geboden om de voorgenomen ontruiming aan te vechten bij de voorzieningen- rechter (kort geding). De rechter weegt dan het belang van de eigenaar (eigendomsrecht) af tegen het belang van de krakers (huisrecht).

De procedure bij een dergelijke ontruiming is (dus voor 1 juli 2022), volgens ons, 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 een strafrechtelijke ontruiming opportuun is.
4. De politie reikt een aanzegging tot ontruiming van de officier van justitie uit aan de krakers.
5. De krakers hebben een week tijd om een kort geding aan te spannen.
6. De officier van justitie stelt een dossier samen voor de landsadvocaat als er daadwerkelijk een kort geding plaatsvindt.
7. De landsadvocaat vertegenwoordigt de staat bij het kort geding.
8. De advocaat van de krakers en/of een of meerdere krakers vertegenwoordigt de krakers bij het kort geding.
9. De voorzieningenrechter beslist over de rechtmatigheid van de voorgenomen ontruiming.
10. Er wordt – vaak in overleg – een datum voor de ontruiming afgesproken.
11. De krakers verlaten vrijwillig het gekraakte pand op of voor de afgesproken datum.
12. Als de krakers het pand niet vrijwillig verlaten, wordt het pand door de politie ontruimd. De betrokken krakers worden aangehouden voor overtreding van artikel 138a Sr.

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. In de interviewgesprekken die we hebben gevoerd wordt keer op keer benadrukt dat de eigenaar wel concrete plannen moet hebben; oftewel, er wordt niet ontruimd voor leegstand. Daarnaast constateren we dat er verschillend wordt gedacht over de wenselijkheid om de strafrechtelijke route te bewandelen. Zoals uit de cijfers ook blijkt (zie Tabel 4.1) zijn er arrondissementen waar deze route niet of nauwelijks wordt benut. Dit is vaak een bewuste keuze. Het idee is dat de eigenaar zelf een

⁴⁹ Volgens een door ons geïnterviewde advocaat die regelmatig krakers bijstaat, zal een dergelijk verzoek worden afgewezen door de voorzieningenrechter (geen spoedeisend belang). Daarnaast is er ‘niets meer te winnen’ voor de krakers, want ze zijn immers al uit het pand gezet.

⁵⁰ Zie voor een voorbeeld van een dergelijke zaak §5.3. Het gaat om twee kraakincidenten met dezelfde twee verdachten; deze zaken zijn op één rechtszitting afgedaan.

kort geding moet aanspannen om de krakers er uit te krijgen (civielrechtelijke route). Hiervoor worden twee redenen aangevoerd:

- Het kost de politie en het Openbaar Ministerie tijd om de strafrechtelijke route te volgen en deze capaciteit kan beter worden besteed aan andere wetsovertredingen.
- Daarmee komen de proceskosten – waaronder het inhuren van de landsadvocaat – voor rekening van de belastingbetaler.⁵¹

Bij punt 9 staat dat de voorzieningenrechter beslist over de rechtmatigheid van de voorgenomen ontruiming. Deze afweging maakt de rechter ook als de eigenaar zelf een kort geding heeft aangespannen. Hierbij gelden dezelfde afwegingen; we komen hierop terug in §4.4.3.

4.4.2 Strafrechtelijke ontruiming: bijzondere omstandigheden

De officier van justitie kan direct tot strafrechtelijke ontruiming overgaan als er zich bijzondere omstandigheden voordoen. In de beleidsregels van het Openbaar Ministerie van 2 december 2010 worden er vier bijzondere omstandigheden benoemd, te weten:

1. Huisvredebreuk: de krakers worden verdacht van huisvredebreuk (artikel 138 Sr) waarbij het huisrecht van een ander wordt geschonden.
2. Andere strafbare feiten: de krakers worden verdacht van andere strafbare feiten, ten gevolge waarvan de rechthebbende van het pand ernstig wordt getroffen (bijvoorbeeld: een bedrijf kan door de kraak niet meer functioneren of er worden ernstige vernielingen aangericht).
3. Gevaarlijke situatie: door de wederrechtelijke bewoning ontstaat een gevaarlijke situatie of blijft deze in stand 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).
4. Openbare orde: er is sprake van (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde en veiligheid door de krakers, in of in de omgeving van het wederrechtelijk bewoonde pand.

4.4.3 Civielrechtelijke ontruiming

Voordat kraken strafbaar is gesteld – in 1993 middels de Huisvestingswet en aangescherpt in 2010 middels de Wet kraken en leegstand – is ontruiming mogelijk via een civiele procedure op basis van artikel 5:2 BW. Deze route is ook na het verbod op kraken nog steeds begaanbaar. Als de eigenaar weet dat zijn pand is gekraakt en wenst dat de krakers het pand weer verlaten, kan de eigenaar dit kenbaar maken aan de krakers (sommen het pand te verlaten). Als de krakers daar niet toe bereid zijn, kan de eigenaar een kort geding aanspannen.⁵²

⁵¹ Dit wordt in sommige gevallen als onredelijk ervaren. Het maakt hierbij een verschil wie de eigenaar is en om wat voor een pand het gaat.

⁵² 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

Er is weinig twijfel over dat de eigenaar in het gelijk wordt gesteld, als er concrete plannen voorliggen. De vraag is dus of de plannen van de eigenaar voldoende concreet zijn om tot ontruiming over te gaan. Een van de rechters die wij hebben gesproken geeft aan dat de zaak vaak ook over de datum van ontruiming gaat. Het komt tevens met regelmaat voor dat de eigenaar en krakers het met elkaar eens zijn, maar dat de eigenaar toch een kort geding aanspant als ‘stok achter de deur’ indien de krakers onverhoopt hun deel van de afspraak (vertrekken op de afgesproken datum) toch niet nakomen.

Ter illustratie van de wijze waarop de voorzieningenrechter de belangen van de eigenaar en de krakers weegt, bespreken we hier de uitkomst van een kort geding bij de rechtbank van Noord-Nederland, 28 januari 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:183 en het hoger beroep bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 5 juli 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:5349. De zaak betreft het voormalige horecapand het ‘Heerenhuis’ te Groningen. De eigenaar (Valquest) heeft het pand op 29 juni 2020 aangekocht. Het pand is sinds maart 2019 in een aantal appartementsrechten opgesplitst. De eigenaar heeft het pand op 22 november 2021 verkocht aan LMJD en in de koopovereenkomst is vermeld dat het pand op uiterlijk 1 februari 2022 – ontruimd, vrij van huur en gebruiksrechten – zal worden geleverd. Het pand is op 31 december 2021 gekraakt. De eigenaar spant een kort geding aan dat op 28 januari 2022 tot een vonnis leidt. De voorzieningenrechter wijst de vordering tot ontruiming van de eigenaar af, omdat er onvoldoende spoedeisend belang bij die ontruiming is. De rechter licht dit als volgt toe:

De enkele aanwezigheid van een koopovereenkomst die op korte termijn tot levering verplicht is in de gegeven omstandigheden echter onvoldoende om ontruiming van het pand te bevelen. De voorzieningenrechter is voorshands namelijk van oordeel dat op dit moment onvoldoende valt uit te sluiten dat een uit te spreken ontruiming tot ongerechtvaardigde leegstand zal leiden. Daartoe is redengevend dat Valquest in dit kort geding geen concreet inzicht heeft verstrekt in de toekomstige plannen van LMJD (de beoogd verkrijger) met het pand. De door Valquest overgelegde brief van de advocaat van LMJD spreekt slechts in algemene bewoordingen over "renovatieplannen", maar deze "renovatieplannen" zijn in dit kort geding niet nader toegelicht. Details over een eventuele renovatie en het tijdstip van uitvoering daarvan zijn niet gegeven. Bovendien, renovatie van het pand is naar zijn aard slechts een tijdelijke situatie. Wat LMJD daarna met het pand voor heeft, is in dit kort geding evenmin door Valquest onderbouwd.

De eigenaar gaat in hoger beroep. Op 5 juli 2022 vernietigt het gerechtshof het vonnis van de rechtbank en beslist dat het pand binnen drie dagen na betekening van het arrest moet zijn ontruimd. Het hof komt tot de conclusie dat Valquest wel degelijk een spoedeisend belang heeft. Dit is als volgt toegelicht:

gebruiken. Als er geen concrete plannen zijn, dan is er weinig kans op succes. 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 spoed kan dit op zeer korte termijn plaatsvinden, maar er kunnen ook wel enkele weken over heengaan voordat de zitting plaatsvindt.

Het spoedeisend belang van Valquest is gelegen in het feit dat LMJD jegens haar, onder meer in de brief van 12 januari 2022 en de e-mails van haar advocaat van 20 januari 2022 en 17 februari 2022 aanspraak maakt op levering van het pand, leeg en ontruimd, op de contractueel overeengekomen boete van 20% van de koopsom en op vergoeding van schade (bijvoorbeeld de schade van de aannemer vanwege het feit dat hij niet heeft kunnen aanvangen en de huurderiving die daarop volgt).

Anders dan de voorzieningenrechter is het hof, in het licht van de hiervoor geformuleerde uitgangspunten, van oordeel dat het woonbelang van [geïntimeerden] c.s. en de overige krakers daar niet tegenop weegt. Het hof heeft daarbij in de beoordeling betrokken dat het woonbelang niet bestond ten tijde van de verkoop van het pand door Valquest aan LMJD, dat op het moment dat de krakers hun intrek in het pand namen geen sprake was van langdurige leegstand, omdat Valquest onweersproken heeft gesteld dat het pand tot 15 augustus 2021 is bewoond, dat de krakers relatief kort in de panden verblijven en dat Valquest vanaf het moment dat zij wist dat haar panden gekraakt werden kenbaar heeft gemaakt dat zij een einde aan de onrechtmatige bewoning wilde maken, waarbij Valquest de krakers in een brief van 12 januari 2022 heeft gesommeerd het pand uiterlijk op 14 januari 2022 te verlaten.

Als de voorzieningenrechter besluit dat het kraakpand moet worden ontruimd dan zorgt de deurwaarder voor de uitvoering van dit vonnis. Vaak zullen de krakers al zijn vertrokken of verlaten zij het pand als de deurwaarder voor de deur staat. Als de deurwaarder weerstand verwacht – of onverwachts hiermee te maken krijgt – dan kan om assistentie van de politie worden gevraagd.

4.4.4 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 de gemeente bevoegd om bestuursdwang toe te passen en het pand te laten ontruimen.⁵³ Maar ook andere belanghebbenden, bijvoorbeeld buren/omwonenden die hinder ondervinden van de krakers kunnen een verzoek indienen om het pand te laten ontruimen.

De eigenaar van een pand kan een verzoek tot handhaving indienen bij de gemeente. Volgens standaardrechtspraak heeft de gemeente 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 tot de met de belangen die met de handhaving gediend zijn (ABRvS 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683). Een handhavingsweigering van de gemeente kan worden aangevochten door de eigenaar of andere belanghebbenden.

⁵³ Een voorbeeld hiervan is de ontruiming van het ADM-terrein in Amsterdam-Noord (zie: ABRvS 25 juli 2018, ECLI: NL:RVS:2018:2525).

4.5 Ontruiming in getal

We hebben getracht in kaart te brengen langs welke (juridische) route het pand is ontruimd bij de 128 gevonden kraakincidenten. Hierbij lopen we echter tegen het probleem aan dat de zaak uit beeld kan zijn bij de politie, bijvoorbeeld als de eigenaar een civiele procedure volgt. Ook kan het zijn dat we niet alle BVH-documenten hebben; we hebben namelijk slechts zaken uit 2021 opgevraagd. Als de ontruiming pas in 2022 plaatsvindt en deze handeling wordt niet gemu-teerd onder het oorspronkelijke BVH-nummer uit 2021, dan missen we deze informatie. Tot slot is het natuurlijk denkbaar dat een pand medio 2022 – het moment waarop BVH is bevestigd – nog steeds is gekraakt.

In Tabel 4.1 is weergegeven op welke titel een pand is ontruimd. We zijn geen dossiers tegenge-komen waarbij er sprake is geweest van een ontruiming op basis van andere strafbare feiten (on-danks het feit dat we wel zaken hebben gelezen waarbij gestolen goederen zijn gevonden in het kraakpand) of op basis van de openbare orde (ondanks het feit dat sommige bewoners van kraak-panden – volgens de BVH-mutaties – zorgen voor veel overlast bij omwonenden; er zijn een paar zaken in ons materiaal waarbij de politie tientallen meldingen krijgt van geluidsoverlast). We hebben ook geen bestuursrechtelijke ontruiming aangetroffen in ons dossiermateriaal. Wel zijn er enkele zaken geweest waarin deze variant is overwogen, maar uiteindelijk niet is doorgezet.⁵⁴

De precieze route van ontruiming is bij 25 procent van de 128 incidenten voor ons niet traceerbaar gebleken (dus onbekend). Dit kan betekenen dat het pand nog niet is ontruimd, maar waar-schijnlijker is dat het een niet-gerechtigde of een civielrechtelijke ontruiming betreft. De kans dat binnen deze ‘onbekend’-categorie tot een strafrechtelijke ontruiming is besloten, achten we zeer klein. Er kan namelijk geen sprake zijn geweest van een heterdaad-ontruiming of een ont-ruiming wegens bijzondere omstandigheden (huisvredebreuk of onveiligheid). Dat hadden we immers dan in de BVH-documenten teruggelezen. Ook de kans dat er na aankondiging 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 daar-over navraag gedaan.

Hiermee lijkt de stelling gerechtvaardigd, dat ongeveer een derde van de kraakincidenten tot een strafrechtelijke ontruiming heeft geleid.

⁵⁴ Een voorbeeld hiervan is gekraakt bedrijfspand dat moet worden gesloopt. De grond is verkocht, maar moet kaal worden opgeleverd. De advocaat van de eigenaar stelt een bestuursrechtelijke ontruiming voor in verband met het bestemmingsplan. De politie neemt contact op met een piketmedewerker van de ge-meente. De gemeente kijkt naar de mogelijkheid van een bestuursrechtelijke ontruiming dan wel een ont-ruiming wegens een onveilige situatie. De gemeente meldt daarop terug dat beide varianten moeilijk uit-voerbaar zijn. De eigenaar probeert daarna afspraken te maken met de krakers, maar dit mislukt. Uitein-delijk spant de eigenaar een kort geding aan (civielrechtelijke route).

Tabel 4.1 laat zien dat er grote verschillen zijn al naar gelang de politie-eenheid of het arrondissementsparket. Deze verdeling komt overigens redelijk goed overeen met hetgeen we ook tijdens de interviews hebben opgetekend.

Tabel 4.1 Ontruimingsroute bij de 128 gevonden kraakincidenten naar politie-eenheid

	Niet-rechtelijk	Strafrechtelijk	Civiel-rechtelijk	Onbekend	Totaal
Noord-Nederland	3	1	2	2	8
Oost-Nederland	5	10	4	3	22
Midden-Nederland	3	6	3	3	15
Noord-Holland	1	6	1	1	9
Amsterdam	5	12	1	4	22
Den Haag	3	1		8	12
Rotterdam	4	4	4	8	20
Zeeland/MW-Brabant	1		2	1	4
Oost-Brabant		3	3	2	8
Limburg	5	2	1		8
Nederland	30	45	21	32	128
Percentage	23%	35%	16%	25%	100%

Tabel 4.2 laat zien op basis van welke rechtsgrond de strafrechtelijke ontruiming heeft plaatsgevonden. Hieruit blijkt dat twee kraakpanden om veiligheidsredenen zijn ontruimd.⁵⁵ Het gaat hier beide keren om brandveiligheid. Bij twee derde van de strafrechtelijke ontruimingen is er sprake van een heterdaadsituatie (nog geen huisrecht gevestigd) of huisvredebreuk (feitelijk gebruik door de eigenaar niet beëindigd). Er zijn dertien zaken aangetroffen waarbij de officier van justitie een aanzegging tot ontruiming uitreikt en waarbij de krakers de gelegenheid krijgen dit bevel aan te vechten in een kort geding; de zaken waar de Wet handhaving kraakverbod onder andere voor in het leven is geroepen.

Het betreft daarmee 10 procent van de gevonden kraakincidenten uit 2021. Tabel 4.2 laat tevens zien dat in slechts drie arrondissementen met enige regelmaat een aanzegging tot ontruiming wordt gegeven, te weten: Amsterdam, Noord-Holland en Midden-Nederland. Dit komt ook overeen met hetgeen de door ons geïnterviewde officieren van justitie hierover melden.

⁵⁵ Zie ook <https://www.youtube.com/watch?v=ieDGTIWz1r0> (bezoekt: 16 januari 2023).

Tabel 4.2 Strafrechtelijke ontruimingen naar politie-eenheid

	Heterdaad	Huisvredebreuk	Gevaar	Na aanzegging OvJ	Totaal
Noord-Nederland	1				1
Oost-Nederland	5	5			10
Midden-Nederland	3			3	6
Noord-Holland	3			3	6
Amsterdam	4	1	1	6	12
Den Haag		1			1
Rotterdam	2		1	1	4
Zeeland/MW-Brabant					
Oost-Brabant	1	2			3
Limburg	1	1			2
Nederland	20	10	2	13	45
Percentage	44%	22%	4%	29%	100%

Verder hebben we gekeken in welke mate de gevolgde ontruimingsroute samenhangt met het type pand en het type eigenaar. Het resultaat hiervan is te zien in Tabel 4.3.⁵⁶ We zien dan dat er verhoudingsgewijs frequenter voor een civielrechtelijke route wordt gekozen bij gekraakte woningen dan bij niet-woningen. Voor de strafrechtelijke route is dit omgekeerd.

Tabel 4.3 Ontruimingsroute verdeeld naar type pand en type eigenaar

	Niet-rechtelijk	Strafrechtelijk	Civielrechtelijk	Onbekend
Type pand				
Woningen (n=76)	26%	29%	20%	25%
Niet-woningen (n=52)	21%	44%	10%	25%
Type eigenaar				
Bedrijf (n=44)	20%	39%	16%	25%
Gemeente/stichting (n=23)	4%	39%	39%	17%
Woningcorporatie (n=28)	21%	46%	7%	25%
Particulier (n=30)	43%	20%	7%	30%

Ook zijn er markante verschillen in ontruimingsroute naar type eigenaar. De niet-rechtelijke route wordt relatief vaak benut door particulieren, terwijl deze route nauwelijks wordt gebruikt door

⁵⁶ Deze tabel is horizontaal gepercenteerd, dat wil zeggen dat de rijen optellen tot 100 procent en dat de vergelijking verticaal moet worden gemaakt. Zo zien we dat 29 procent van de gekraakte woningen strafrechtelijk worden ontruimd, terwijl dit percentage op 44 procent ligt bij de niet-woningen.

gemeenten/stichtingen.⁵⁷ Strafrechtelijk ontruimen vindt procentueel gezien het meest plaats bij gekraakte panden – veelal woningen – van woningcorporaties.

4.6 Het tijdsverloop bij ontruiming

Met de Wet handhaving kraakverbod wordt beoogd sneller tot ontruiming te komen. Als er wordt ontruimd op heterdaad of wegens bijzondere omstandigheden, vindt de ontruiming (vrijwel) direct plaats. In de nieuwe wet is de blik dan ook gericht op de ontruiming op bevel van de officier van justitie. In deze gevallen moeten de krakers – dus voor de invoering van de nieuwe wet – in de gelegenheid worden gesteld om een kort geding aan te spannen en moet de officier van justitie de krakers minstens zeven dagen gunnen om hiertoe te besluiten. In het kader van deze nulmeting is het daarom van belang om zo precies mogelijk het tijdsverloop in kaart te brengen.

Tabel 4.2 laat zien dat er dertien keer is ontruimd op basis van een bevel van de officier van justitie. Er zijn overigens ook nog twee andere zaken waarbij de officier van justitie een bevel tot ontruiming heeft laten uitreiken aan de krakers, maar in tweede aanleg weer heeft ingetrokken.⁵⁸ Van deze dertien zaken hebben we de volgende data in kaart gebracht:

- Datum van kraken
- Datum van aangifte door of namens de eigenaar
- Datum van de aanzegging tot ontruiming door de officier van justitie
- Datum van het kort geding aangespannen door de krakers (indien relevant)
- Datum van het hoger beroep (indien relevant)
- Datum van ontruiming

Bij tien van de dertien aanzeggingen tot ontruiming hebben de krakers een kort geding aangespannen. Zeven keer is dit kort geding later weer ingetrokken. Bij drie van deze zaken wordt het kort geding ingetrokken één dag voordat het kort geding zou plaatsvinden. Bij de andere vier zaken is dit respectievelijk twee, vier (2x) en vijf dagen voor het geplande kort geding.

In één zaak is er hoger beroep aangespannen. Bij twaalf van de dertien zaken hebben de krakers uiteindelijk ‘vrijwillig’ – dat wil zeggen zonder verzet – het pand verlaten.

⁵⁷ Dit resultaat is in lijn met onze verwachtingen. Het is immers aannemelijk dat gemeenten/stichtingen een meer formele lijn volgen dan particulieren. Daar komt bij dat particulieren de eventuele financiële consequenties van het kraken van hun pand of gebouw in hun eigen portemonnee voelen.

⁵⁸ In de eerste zaak trekt de officier van justitie het bevel weer in, omdat de landsadvocaat inschat dat de krakers het kort geding zullen winnen, omdat er geen concrete, spoedeisende plannen van de eigenaar voorliggen. In de tweede zaak trekt de officier van justitie het bevel weer in, omdat de gemeente het bestemmingsplan (van kantoorpand naar wooneenheden) het komende half jaar niet zal aanpassen. In deze zaak wordt er overigens daarna een spoedontruiming overwogen (brandgevaar), maar dit gaat ook niet door, omdat de krakers de geconstateerde gebreken aanpassen.

Tabel 4.4 geeft een overzicht van de mediaan van het aantal dagen dat verstrijkt tussen het kraken van het pand en de uiteindelijke overdracht aan de eigenaar. Daarnaast wordt de ‘range’ gegeven, dat wil zeggen het minimale en het maximale aantal dagen dat is verstreken tussen de kraak en de overdracht. De tabel geeft ook inzicht in de mediaan van het aantal dagen dat tussen de tussenstappen zit: het doen van aangifte van de eigenaar en de aanzegging tot ontruiming van de officier van justitie.⁵⁹

Tabel 4.4 Doorlooptijden van kraak tot overdracht (n=13)

	Mediaan (aantal dagen)	Range
Van kraak tot aangifte	15	5-129
Van aangifte tot aanzegging	9	0-70
Van aanzegging tot overdracht	38	11-66
Van kraak tot overdracht ⁶⁰	79	29-175

Van veel zaken die niet-rechtelijk dan wel civielrechtelijk zijn ontruimd, kennen we de ontruimingsdatum niet. We kennen de kraak- en ontruimingsdatum bij vijf niet-rechtelijke ontruiming. In drie van deze zaken is snel ontruimd – respectievelijk na twee, drie en acht dagen – terwijl er bij twee zaken langere tijd overheen is gegaan (53 en 153 dagen). Bij zes civielrechtelijke ontruiming is de kraak- en ontruimingsdatum bekend. Ook hier lopen de termijnen sterk uiteen; deze panden zijn ontruimd na respectievelijk 7, 13, 24, 28, 85 en 173 dagen.

4.7 Werklast bij kraakincidenten

Met onderzoeksvraag 9 wordt gevraagd 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 betrokkenen precies hebben besteed aan een kraakincident. Wel kunnen we een inschatting maken op basis van de interviews en hetgeen we lezen in de BVH-dossiers.

Het is daarbij uiteraard van belang op welke wijze een kraakincident wordt opgepakt. Bij de zaken die we voor de nulmeting van de evaluatie 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 echter vrij gering. Vaak beperkt de politieke inbreng zich dan tot

⁵⁹ Er is gezien het kleine aantal zaken en de grote range van meetwaarden gekozen om de mediaan weer te geven en niet het rekenkundig gemiddelde. De mediaan is – in tegenstelling tot het gemiddelde – niet gevoelig voor extreme waarden. De mediaan is het getal dat een reeks in twee gelijke delen opsplijt, nadat de reeks op volgorde is gezet.

⁶⁰ De mediaan van het aantal dagen bij ‘van kraak tot overdracht’ is – logischerwijs – niet gelijk aan de drie medianen van de tussenstapjes bij elkaar opgeteld. Dit is inherent aan de wijze waarop de mediaan wordt berekend.

het gaan kijken bij het pand en het voeren van enkele gesprekken met de betrokkenen. De eventuele rol van het Openbaar Ministerie beperkt zich in deze variant meestal tot een (telefonisch) advies over hoe om te gaan met dit specifieke incident.

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.

Als de politie – vaak in samenspraak met een officier van justitie – besluit tot een heterdaadontruiming dan valt de werklust in de regel wel mee zolang de krakers niet worden aangehouden. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de strafrechtelijke vervolging van krakers. Hieruit zal blijken dat juist bij heterdaadontruiming er relatief vaak tot aanhouding wordt overgegaan. In Tabel 4.2 zien we dat er twintig heterdaadontruiming zijn geweest en in hoofdstuk 5 zullen we lezen dat er in tien van deze zaken aanhoudingen zijn verricht. Als een of meerdere krakers zijn aangehouden dan brengt dat behoorlijk wat politiewerk met zich mee. De verdachte moet worden voorgeleid aan de hulpofficier, langs de ID-zuil, worden ingesloten en worden verhoord. En dit alles moet op papier worden gezet. Vervolgens moet er een dossier worden samengesteld, dit moet worden ingestuurd naar het Openbaar Ministerie. De officier van justitie moet het dossier lezen en een beslissing daarover nemen, en ten slotte moet de verdachte – indien gedagvaard – bij de rechtbank verschijnen. Deze zaken worden in de regel door de politierechter afgehandeld.

Een soortgelijke gang van zaken geldt bij ontruiming wegens huisvredebreuk. Volgens Tabel 4.2 zijn er tien ontruiming op basis van huisvredebreuk geweest. Bij zeven zaken (zie hoofdstuk 5) zijn er verdachten aangehouden.

Indien een pand wordt ontruimd op bevel van de officier van justitie dan brengt dit het nodige werk mee voor alle partijen. De politie zal aangifte moeten opnemen, naar de plannen van de eigenaar vragen, de aanzegging van de officier moeten uitreiken en uiteindelijk voor de ontruiming zorgen. In de vorige paragraaf is beschreven dat de ontruiming – op één casus na – zonder slag of stoot is gegaan. De officier van justitie zal overleg met de betrokken partijen voeren en komt uiteindelijk met een bevel tot ontruiming. Als de krakers een kort geding aanspannen – dat is in zeven van de dertien zaken gebeurd (zie Tabel 4.3) – dan moet de officier van justitie een dossier (laten) samenstellen en dit overleggen aan de landsadvocaat.⁶¹ Op de vraag hoeveel werk deze overdracht met zich meebrengt, krijgen we verschillende antwoorden te horen, variërend van: “het valt wel mee”, tot “dat kost best veel werk”. Een en ander hangt vermoedelijk ook samen met hetgeen al in de fase daarvoor is gedaan. Bij een kort geding is er uiteraard een rol weggelegd voor de rechter. De beide rechters die wij hebben gesproken, geven aan dat het voor

⁶¹ Een van de rechters die wij hebben gesproken, geeft aan dat dit overigens niet verplicht is. De officier van justitie mag niet in functie optreden tijdens een civiele zaak, maar de Staat kan zich door eenieder laten vertegenwoordigen. In de praktijk is het echter altijd de landsadvocaat die de Staat vertegenwoordigt.

de werklust bij een kort geding, niet uitmaakt of het kort geding is aangespannen door de eigenaar of door de krakers.

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 politiefunctionarissen, officieren van justitie, advocaten en rechters kunnen we vaststellen dat vervolging eerder uitzondering dan regel is.

In dit hoofdstuk gaan we na bij hoeveel van de 128 geïdentificeerde zaken de krakers als verdachte zijn aangemerkt door de politie. 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 Nederlandse strafrecht kent het opportunitieitsbeginsel. 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).⁶² Daarmee kan een zaak worden geseponeerd wegens opportuniteit. In de praktijk is het echter vaak zo dat de wetsovertreder in die zaken 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.⁶³

Op basis van de interviews met politiefunctionarissen, officieren van justitie, advocaten en rechters constateren we dat kraken in beginsel niet wordt vervolgd, dat wil zeggen dat de kraker niet wordt aangehouden en niet als verdachte wordt aangemerkt voor het kraken (138a Sr). Er zijn echter wel uitzonderingen. Als de krakers na een rechtelijke 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. Daarnaast wordt door sommige van de gesprekspartners in de interviewronde gewezen op recidive als aanhoudingscriterium. Ofwel, iemand die stelselmatig kraakt, wordt daar op den duur voor aangehouden en vervolgd.

⁶² Het opportunitieitsbeginsel 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.

⁶³ Het meest bekende 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 bij 20 van de 128 kraakincidenten een of meerdere verdachten aangemerkt. In totaal gaat het om 45 verdachten. Deze personen worden verdacht van overtreding van artikel 138/139 Sr (huis- of lokaalvredebreuk) dan wel artikel 138a Sr (kraken).⁶⁴

Als we nagaan bij welke zaken krakers als verdachte worden aangemerkt, dan blijkt dat bij tien van deze twintig zaken is er sprake van een heterdaadontruiming; zeven kraakincidenten zijn beëindigd, omdat er sprake is van huisvredebreuk en dan zijn er nog drie andere vormen van ontruiming geweest (civielrechtelijke route, de eigenaar ontruimt eigenhandig, de kraker vertrekt zonder inmenging van de rechter).

Bijna de helft van de twintig zaken waarin vervolging voor artikel 138/139 Sr dan wel 138a Sr plaatsvindt, speelt zich af in het arrondissement Oost-Nederland. Er zijn drie arrondissementen waar geen enkele zaak tot vervolging leidt, te weten: Noord-Holland, Den Haag en Zeeland/Midden-West Brabant. Tabel 5.1 geeft de verdeling over de zeven andere arrondissementen.

Tabel 5.1 Aantal zaken en personen verdacht van artikel 138, 139 of 138a Sr naar arrondissement.

	Aantal zaken	Aantal Verdachten
Noord-Nederland	1	14
Oost-Nederland	9	15
Midden-Nederland	2	3
Amsterdam	3	7
Rotterdam	2	2
Oost-Brabant	2	3
Limburg	1	1
Totaal	20	45

5.2 Afdoening door de officier van justitie

We gaan hier slechts in op die zaken waarbij er sprake is van een verdenking van overtreding van artikel 138 of 139 Sr dan wel van 138a Sr. Zoals hierboven beschreven gaat het hierbij om 45 verdachten. De afdoening door de officier van justitie is als volgt:

- 23 keer dagvaarding, dat wil zeggen dat de zaak wordt voorgelegd aan de rechter.

⁶⁴ Er zijn daarnaast tien zaken waarbij zeventien personen die verdacht zijn van een ander strafbaar feit dan wel dat het feit onbekend is. Het gaat daarbij om twee diefstalzaken (artikel 310 Sr); twee zaken met betrekking tot vernieling (artikel 350 Sr); een bedreiging (artikel 285 Sr) en een zaak inzake schennis der eerbaarheid (artikel 239 Sr). Twee zaken zijn voortijdig beëindigd (geen artikel bekend); in een zaak is onbekend welk artikel ten laste is gelegd en er is één zaak die – volgens de administratieve gegevens – nog in behandeling is.

- 21 keer sepot, dat wil zeggen dat de officier van justitie afziet van vervolging. Er zijn verschillende redenen waarom er van vervolging kan worden afgezien. Bij vijftien van de 21 sepot is de reden ‘onvoldoende bewijs’ (sepotcode 02) en 3 keer wegens ‘gering feit’ (sepotcode 40). De overige drie sepot is van vanwege: ‘onterecht als verdachte aangemerkt’ (sepotcode 01), ‘ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert’ (sepotcode 20) en ‘gering aandeel in het feit’ (sepotcode 41).
- Een keer volgt er een OM-beschikking, dat wil zeggen dat de officier van justitie een straf oplegt. De opgelegde straf is een geldboete van 75 euro.

We tekenen hierbij aan dat het aantal sepot is sterk is beïnvloed door één zaak waarbij veertien verdachten zijn aangehouden. De verdenking tegen al deze veertien verdachten is geseponeerd wegens onvoldoende bewijs. Als we dit verdisconteren dan kunnen we constateren dat de officier van justitie in het merendeel van de zaken besluit om de verdachte te dagvaarden.

5.3 Vonnis van de rechter

De strafmaat voor overtreding van artikel 138 Sr en 138a Sr is identiek, namelijk een gevangenisstraf van ten hoogste één jaar of een geldboete van de derde categorie. Dit zegt echter nog niets over de daadwerkelijk opgelegde straf. In Tabel 5.2 is de straf voor huis- en lokaalvredebreuk gegeven, zoals beschreven in de richtlijn voor strafvordering.⁶⁵

Tabel 5.2 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 (5 jaar)	Geldboete (€ 225)	Geldboete (€ 325)	Geldboete (€ 450)
1x recidive (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)

De tabel geeft de richtlijn indien er sprake is van één verdachte. Volgens de wet kan de straf worden verzwaard als er sprake is van bedreiging (respectievelijk artikel 138, lid 3 en 138a, lid 2) of in vereniging wordt gepleegd (respectievelijk artikel 138, lid 4 en 138a, lid 3).

We kennen niet van alle zaken het gerechtelijk vonnis; dit vanwege het feit dat we in een aantal zaken de afdoening slechts kennen via het raadplegen van BOSZ. We kunnen daarin dan wel

⁶⁵ <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering-resultaten/richtlijn-voor-strafvordering-huis--en-lokaalvredebreuk-2015r002>

zien of de officier van justitie tot dagvaarding heeft besloten, maar zien niet het vonnis van de rechter (zie ook §1.3.3).⁶⁶

Hierna volgt een korte beschrijving van de bij ons bekende zaken waarin een vonnis is uitgesproken door de rechtbank en eventueel door het Hof bij het hoger beroep.

Twee kraakincidenten in Oost-Nederland, twee verdachten

Bij deze twee kraakincidenten gaat het om dezelfde twee verdachten en deze zaken zijn op één rechtszitting afgedaan. Zij kraken een zwembad (dezelfde dag ontruimd op heterdaad) en acht dagen later kraken ze een tankstation (ook op heterdaad ontruimd). Beide verdachten worden door de rechtbank veroordeeld tot een taakstraf van twintig uur (subsidiar tien dagen hechtenis). De krakers gaan in hoger beroep en het Hof spreekt de verdachten vrij. Het kraken van beide panden wordt niet betwist, maar het Hof vernietigt de uitspraak van de rechtbank, omdat de krakers ten onrechte op heterdaad uit het eerste pand zijn verwijderd. De rechtbank heeft eerder vastgesteld dat de heterdaadontruiming van het tweede pand (tankstation) onrechtmatig was vanwege het gevestigde huisrecht. Het Hof is van mening dat ook bij het eerste pand (het zwembad) er huisrecht is gevestigd. Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, overweegt daarbij op 22 juni 2022, (ECLI:NLGHARL: 2022: 5245) het volgende:

Het hof heeft hierbij gelet op de verklaring van de verdachte en op de door de verdediging ter zitting getoonde beelden (waarvan de beweerdelijke inhoud door de advocaat-generaal niet is betwist) waaruit volgt dat voor feitelijke bewoning relevante voorwerpen (te weten een matras, kookgerei, bestek, gereedschap en andere persoonlijke eigendommen zoals een speaker) toebehorende aan verdachte dan wel aan zijn medeverdachte in het pand aanwezig waren en aldaar ook feitelijk gebruikt waren. (...) de omstandigheid dat verdachte en zijn medeverdachte het pand slechts enkele uren als woning in gebruik hadden, doen volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad aan dit oordeel niet af.

Kraakincident in Oost-Nederland, twee verdachten

In deze zaak worden twee verdachten veroordeeld tot dertig dagen hechtenis (voorwaardelijk) voor het kraken van een kantoorpand in vereniging (artikel 138a, lid 1 en lid 3). Er zitten zes krakers in het kantoorpand en de politie besluit tot een heterdaadontruiming. De krakers willen echter niet vrijwillig het pand verlaten. De politie houdt uiteindelijk twee van de achtergebleven krakers aan.

Kraakincident in Utrecht, vier verdachten

Meerdere personen hebben een groot pand (een voormalige lerarenopleiding) gekraakt. De krakers laten weliswaar een brief aan Rechtbank Midden-Nederland zien met poststempel om aan te tonen dat ze er al een tijdje inzitten, maar dit strookt niet met het verhaal van de bewakers en

⁶⁶ BOSZ is een administratief zicht-op-zaken-systeem dat is bedoeld om (de afdoening van) zaken te kunnen volgen die de politie instuurt naar het Openbaar Ministerie. Uitspraken van de rechter vinden we hierin echter niet terug.

op grond daarvan wordt er tot heterdaadontruiming besloten. Er worden vier verdachten aangehouden; van wie twee niet voor kraken, maar voor het negeren bevel en voor diefstal. De andere twee personen worden aangehouden op verdenking van kraken (artikel 138a Sr). De verdenking wordt voor een van hen geseponeerd, terwijl de ander door de rechter wordt veroordeeld tot een geldboete van 350 euro.

Kraakincident in Amsterdam, drie verdachten

De drie verdachten hebben op bevel van de officier van justitie het kraakpand verlaten. De dag daarna kraken ze een andere woning in dezelfde plaats. Deze woning wordt direct (op heterdaad) ontruimd door de politie en de drie krakers worden aangehouden. De rechter veroordeelt de drie verdachten voor overtreding van artikel 138, lid 1 en 4 (huisvredebreuk in vereniging). De verdachten worden ieder veroordeeld tot 300 euro geldboete en het betalen van 730 euro schadevergoeding.

Kraakincident in Limburg, één verdachte

Een woning wordt gekraakt. De eigenaar geeft aan al vijftien jaar hier te wonen, maar het afgelopen half jaar er niet te zijn vanwege een verbouwing. De eigenaar komt wel regelmatig in de woning om post op te halen; zo ook nog twee dagen voorafgaand aan de kraak. De politie treedt het pand binnen met een machtiging van de hulpofficier en houdt de verdachte aan voor artikel 138a Sr. De verdachte wordt bij de rechtbank veroordeeld tot veertien dagen hechtenis (onvoorwaardelijk) wegens huisvredebreuk (artikel 138 Sr).

6. Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen en probleemstelling zoals deze zijn geformuleerd in §1.2. Met de antwoorden op de onderzoeksvragen geven we vervolgens in de slotconclusie een antwoord op de probleemstelling.

6.1 Beleidslogica van de Wet handhaving kraakverbod

Leegstand en kraken zijn eigenlijk complementaire begrippen. Zeker in tijden van woningnood is langdurige leegstand maatschappelijk ongewenst. De wetsgeschiedenis rond het kraken laat zien dat het kraken allengs moeilijker is gemaakt. In 1971 stelt de Hoge Raad vast dat kraken niet strafbaar is als er sprake is van leegstand. In 1993 wordt bepaald dat kraken niet strafbaar is als een object langer dan één jaar leeg staat. Met de Wet kraken en leegstand uit 2010 wordt een volgende stap gezet: kraken is dan voortaan verboden, maar worden er tegelijkertijd ook regels opgesteld rond leegstand. De wetgever wordt echter door de rechter teruggefloten: kraken is weliswaar verboden, maar het huisrecht moet desondanks worden gerespecteerd.

De constructie die vervolgens is bedacht om hieraan tegemoet te komen, is dat de officier van justitie een ontruiming moet aankondigen en dat de krakers daarop de mogelijkheid moeten krijgen om hiertegen bezwaar te maken met een kort geding. De aanzegging van de officier van justitie moet minimaal zeven dagen voor de geplande ontruiming aan de krakers worden uitgereikt. Als zij een kort geding aanspannen dan zal de daadwerkelijke ontruiming met enkele weken worden opgeschort. Omdat een strafrechtelijke ontruiming – de bijzondere omstandigheden daargelaten – moet worden aangezegd door de officier van justitie, en de krakers hier een kort geding tegen kunnen aanspannen (met schorsende werking) ontstaat er feitelijk ‘een woonmodel’, aldus de initiatiefnemers van de Wet handhaving kraakverbod.

De nieuwe wet biedt de krakers niet langer de mogelijkheid een kort geding aan te spannen. De officier van justitie vraagt bij de rechter-commissaris een machtiging aan om te mogen ontruimen en deze beslist binnen drie dagen en stelt de krakers in die periode in de gelegenheid gehoord te worden. Krakers kunnen in beroep gaan tegen de beslissing van de rechter-commissaris, maar dit beroep heeft geen schorsende werking. 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 illegaal ‘woonmodel’ en (3) een effectievere bescherming van het recht op eigendom van een pand of terrein.

6.2 Kraakincidenten in 2021

Onderzoeksvraag 2 heeft betrekking op alle kraakincidenten en onderzoeksvraag 3 gaat in op kraakincidenten die bekend zijn bij politie door een melding en/of aangifte. In het onderzoek is

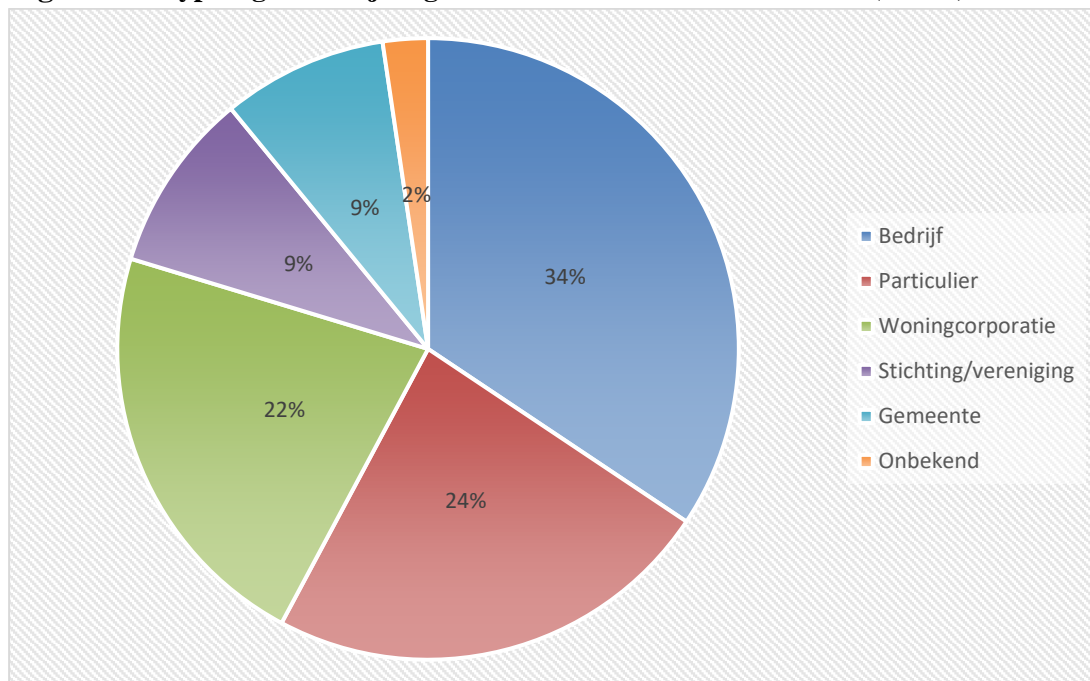
echter gebruik gemaakt van de politieadministratie om kraakincidenten in kaart te brengen. Daarmee kunnen we feitelijk alleen onderzoeksvraag 3⁶⁷ beantwoorden.

We spreken van een kraakincident in 2021 als de kraak en/of de ontruiming in 2021 heeft plaatsgevonden. Er zijn – volgens die methode – 128 kraakincidenten in kaart gebracht; bij 93 incidenten (73 procent) is er aangifte gedaan en bij 35 incidenten (27 procent) is het bij een melding gebleven.

In de politieadministratie worden kraakincidenten in de regel geregistreerd onder de noemer huisvredebreuk (artikel 138 Sr), want kraken (artikel 138a) is geen categorie (maatschappelijke klasse) in de politieke administratie. Wel zien we dat er soms tot directe ontruiming wordt overgegaan, omdat er volgens de politie en/of officier van justitie – al dan niet terecht (dit wordt namelijk niet getoetst door een rechter) – sprake is van huisvredebreuk.

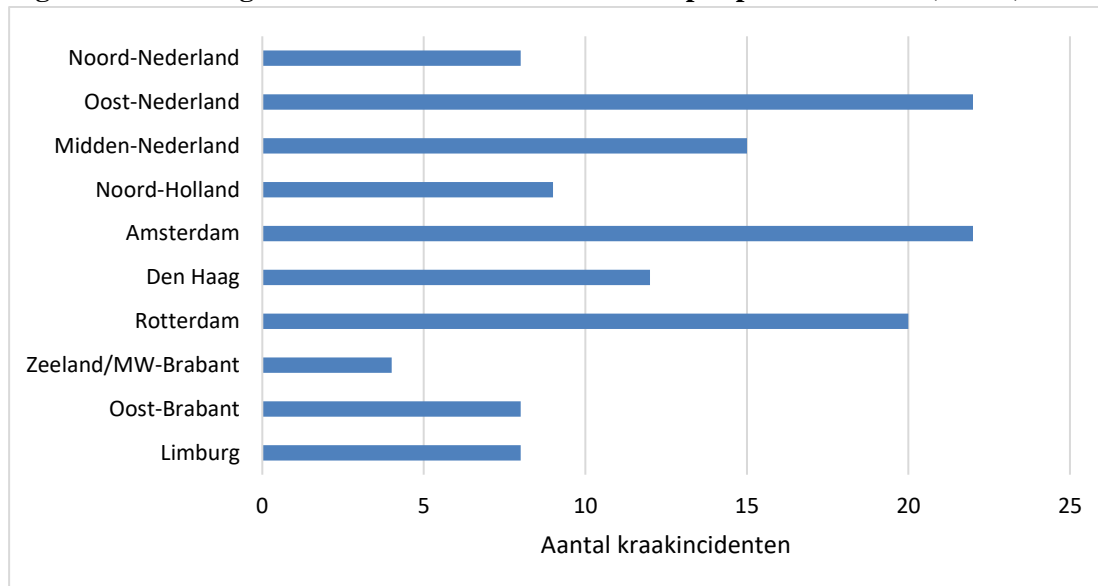
Bij de meerderheid van de gekraakte panden gaat het om woningen (59 procent). Bij niet-woningen (38 procent) gaat het regelmatig om een bedrijfspand (algemeen) en meer specifiek om kantoor-winkel- en horecapanden en openbare gebouwen. Gezien de verschillende soorten gekraakte panden is het niet verrassend dat we ook een diversiteit aan eigenaren zien, zoals Figuur 6.1 laat zien. In alle tien politie-eenheden zijn er kraakincidenten geregistreerd (zie Figuur 6.2) met Oost-Nederland, Amsterdam en Rotterdam als eenheden met de meeste geregistreerde kraakincidenten.

Figuur 6.1 Type eigenaar bij de gevonden kraakincidenten uit 2021 (n=128)



⁶⁷ Onderzoeksvraag 3: “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?”

Figuur 6.2 Aantal gevonden kraakincidenten uit 2021 per politie-eenheid (n=128)



6.3 Kort gedingen

Onderzoeksvraag 4 heeft betrekking op het aantal aangespannen, doorgezette en ingetrokken kort gedingen door de krakers, en als een kort geding wordt ingetrokken, het moment waarop dit dan gebeurt. Deze onderzoeksvraag heeft dus betrekking op de situatie waarbij de officier van justitie kiest voor een strafrechtelijke ontruiming waarbij er geen sprake is van een heterdaadontruiming of een ontruiming op basis van bijzondere omstandigheden. Het onderzoek wijst uit dat deze variant – in de praktijk weinig voorkomt. Bij slechts dertien van de 128 kraakincidenten (10 procent) is het kraakpand ontruimd na de aanzegging van de officier van justitie. In tien gevallen hebben de krakers een kort geding aangespannen; zeven hiervan worden echter weer ingetrokken. Bij drie van deze zaken wordt het kort geding ingetrokken één dag voordat het kort geding zou plaatsvinden. Bij de andere vier zaken is dit respectievelijk twee, vier (2x) en vijf dagen voor het geplande kort geding. Gemiddeld wordt het kort geding 2,6 dagen voor de zitting weer ingetrokken.

Er is daarmee drie keer sprake geweest van een kort geding, aangespannen door de krakers. Steeds wordt de Staat – vertegenwoordigd door de landsadvocaat – daarbij in het gelijk gesteld en moeten de krakers het pand verlaten.⁶⁸ In één zaak zijn de krakers in hoger beroep gegaan. Maar ook in hoger beroep heeft de rechter hen niet in het gelijk gesteld.

⁶⁸ Er zijn echter ook twee zaken – buiten de besproken dertien zaken – waarbij de officier van justitie een ontruiming aanzegt, maar daar toch weer vanaf ziet. In deze twee gevallen hebben de krakers het kort geding weer ingetrokken, omdat ze in het pand konden blijven zitten. Later zijn deze panden op een andere dan strafrechtelijke wijze ontruimd. Daarom zijn deze gevallen niet meegerekend bij de strafrechtelijke route.

6.4 Uitkomst van kraakzaken

Onderzoeksvraag 5 luidt: “Wat is de uitkomst van de zaken waarin een melding of aangifte van kraken is gedaan?” Hierbij wordt tevens gevraagd hoe vaak krakers uit zichzelf vertrekken, hoe vaak er is overgegaan tot ontruiming, en hoe vaak er sprake is van een andere uitkomst.

Ten grondslag aan de wijze waarop deze onderzoeksvraag is geformuleerd, ligt de gedachte dat de meeste kraakzaken eindigen met een aanzegging door de officier van justitie. Intussen weten we echter dat dit eerder uitzondering is dan regel. Bij de beantwoording van deze vraag zetten we daarom eerst op een rij op welke wijze kraakincidenten eindigen. Tabel 6.1 laat zien dat in 35 procent (bij 45 incidenten) van de zaken er een strafrechtelijke route wordt gevolgd, waarbij twintig kraakincidenten op heterdaad worden beëindigd door de politie. In twaalf zaken gaat de politie direct over tot ontruiming wegens bijzondere omstandigheden (beleidsregels Openbaar Ministerie) en in dertien zaken wordt de ontruiming aangezegd door de officier van justitie.

In de overige zaken (83 incidenten; 65 procent) verlaten de krakers het pand in overleg met of na aansporing daartoe door de eigenaar. Ook kan het zijn dat de eigenaar een civiele procedure (kort geding) heeft aangespannen. Het is echter op basis van de politieadministratie (BVH) lang niet altijd duidelijk of de eigenaar een kort geding heeft aangespannen, maar we horen van alle betrokkenen bij kraakzaken (politiefunctiearissen, officieren van Justitie, rechters en advocaten) dat dit met enige regelmaat voorkomt. Op basis van het BVH-materiaal hebben we 30 incidenten als niet-rechtelijk geclassificeerd (eigenaar en krakers regelen het onderling) en 21 zaken waarbij een civiele procedure is aangespannen. Van de overige 32 zaken geeft BVH onvoldoende informatie om vast te stellen op welke wijze het pand is ontruimd.

Tabel 6.1 Ontruimingsgrond⁶⁹

	Aantal	Percentage
Heterdaad	20	16%
Huisvredebreuk	10	8%
Veiligheid	2	2%
Aanzegging OvJ	13	10%
Overig	83	65%
Totaal	128	100%

Als er sprake is van een heterdaadontruiming of een ontruiming op basis van huisvredebreuk of vanuit het veiligheidsperspectief dan worden de krakers regelmatig aangehouden. Dit gebeurt bij achttien van de 32 ontruiming (56 procent). Indien de officier van justitie een ontruiming aanzegt, verlaten de krakers vrijwel altijd het pand zonder slag of stoot. In 2021 hebben de krakers bij slechts één pand het door hen gekraakte pand niet vrijwillig verlaten na de aanzegging van de officier van justitie dan wel na de uitspraak van de voorzieningenrechter.

⁶⁹ Met ‘ontruiming’ wordt hier bedoeld dat de krakers uit het pand zijn; ook als ze zelf vertrekken.

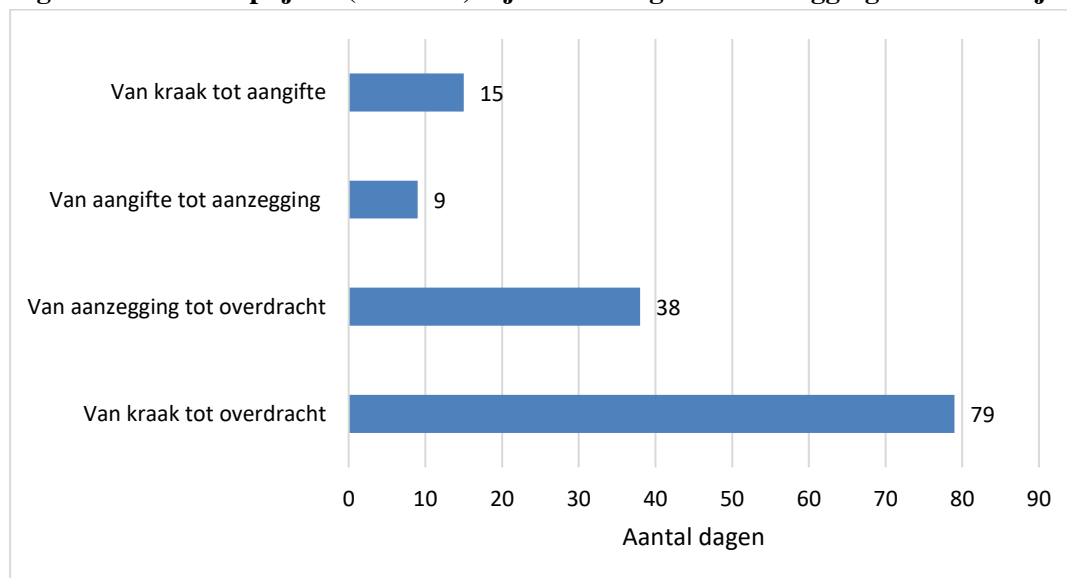
6.5 Doorlooptijden

Onderzoeksvraag 6 heeft betrekking op de gemiddelde doorlooptijd tussen een melding of aangifte en het moment dat het pand weer leeg is. De doorlooptijd is sterk afhankelijk van de wijze waarop de ontruiming heeft plaatsgevonden. Als er sprake is van een heterdaadkraak dan vindt de ontruiming vrijwel direct plaats, terwijl een kraakincident waarbij de eigenaar en de krakers met elkaar in gesprek raken over een oplossing relatief veel tijd in beslag kan nemen; het komt dan met regelmaat voor dat de krakers in het pand mogen blijven tot het moment waarop de eigenaar daadwerkelijk iets met het pand gaat doen (renoveren, slopen et cetera).

De datum waarop het pand weer leeg is, kunnen we meestal niet traceren in de administraties als er sprake is van overeenstemming (een deal) tussen krakers en eigenaar dan wel als er een civiele route is gevolgd. In het kader van de evaluatie van de Wet handhaving kraakverbod is het echter met name van belang om de doorlooptijd vast te stellen van de zaken waarbij de officier van justitie een ontruiming heeft aangezegd; in die zaken is er altijd aangifte gedaan door de eigenaar. We hebben voor deze zaken gekeken naar de mediaan van het aantal dagen tussen het moment van:

- (1) het kraken van het pand en de aangifte;
- (2) de aangifte van de eigenaar en de aanzegging tot ontruiming door de officier van justitie;
- (3) de aanzegging tot ontruiming door de officier van justitie en de overdracht;
- (4) het kraken van het pand tot de overdracht (gehele verloop).

Figuur 6.3 Doorlooptijden (mediaan) bij ontruiming na aanzegging officier van justitie (n=13)



6.6 Kraakincidenten buiten het zicht van de politie

Onderzoeksvraag 7 luidt als volgt: “Vinden ontruiming plaats zonder dat er een melding of aangifte is gedaan? Zo ja, hoe vaak gebeurt dit? En hoe kunnen deze kraakincidenten worden gekarakteriseerd?”

Zoals eerder opgemerkt, geeft dit onderzoek slechts zicht op kraakincidenten die bekend zijn bij de politie. De inschatting van onze politierespondenten is echter dat er nauwelijks kraakincidenten zullen zijn waar de politie geen kennis van heeft. Zo is er de categorie krakers die zelf contact opneemt met de politie om de kraak te melden en ook krakers die niet zelf contact zoeken met de politie komen op een gegeven moment eveneens wel op de radar van de politie. De politie wordt dan geïnformeerd via de eigenaar of het zijn omwonenden die de politie informeren. En soms ook is het natuurlijk de politie zelf (bijvoorbeeld via de wijkagent) die de kraak constateert.

We kunnen de onderzoeksvraag dus niet met zekerheid beantwoorden, maar de inschatting is dat het aantal incidenten/ontruiming dat zich buiten het zicht van de politie afspeelt buitengewoon gering zal zijn.

6.7 Vervolging en veroordeling van krakers

Onderzoeksvraag 8 heeft betrekking op vervolging en veroordeling van krakers en de gehanteerde strafmaat. Kraken is strafbaar gesteld in artikel 138a Sr, maar krakers kunnen ook worden vervolgd voor artikel 138 Sr (huisvredebreuk) of 139 Sr (lokaalvredebreuk).

Op basis van de interviews met politiefunctionarissen, officieren van justitie, advocaten en rechters constateren we dat kraken in beginsel niet wordt vervolgd, dat wil zeggen dat een kraker niet wordt aangehouden en als verdachte ter zake 138a Sr wordt aangemerkt. Er zijn echter wel uitzonderingen op deze regel. De belangrijkste uitzondering is als de krakers niet vrijwillig meewerken aan een ontruiming; dan worden ze aangehouden en volgt een formele afdoening door de officier van justitie. Door sommigen wordt gewezen op aanhouden in verband met recidive; ‘iemand die stelselmatig kraakt, wordt daar op den duur voor aangehouden en vervolgd’, zo luidt dan het credo. Hierbij is de kanttekening te maken dat de identiteit van een niet aangehouden kraker niet altijd bekend is waardoor ook recidive moeilijk is vast te stellen.

Er zijn in 20 van de 128 kraakincidenten (16 procent) een of meerdere verdachten aangemerkt voor kraken. In totaal gaat het daarbij om 45 verdachten, ofwel gemiddeld ruim twee verdachten per incident. Dit getal wordt echter vertekend door een incident met veertien verdachten. Als we die zaak buiten beschouwing laten dan zijn er 1,5 verdachten per kraakincident waarbij aanhoudingen zijn verricht.

Bij 21 van 45 verdachten wordt de zaak geseponneerd. Ook hier geldt weer de ‘verstorende werking’ van de zaak met veertien verdachten (die alle veertien zijn geseponneerd). Als we die zaak niet meenemen dan zijn zeven van 31 verdenkingen geseponneerd. Hierbij worden verschillende redenen aangevoerd, zoals ‘gering feit’, ‘ander ingrijpen prevaleert’ en ‘gering aandeel in feit’. 23 van de 31 verdachten zijn gedagvaard en de zaak van één verdachte is afgedaan met een strafbeschikking (geldboete van 75 euro).

Bij de richtlijn voor straftoemeting wordt een onderscheid gemaakt tussen het type pand en de mate van recidive. Zo wordt het kraken van een woning zwaarder gestraft dan het kraken van een gebouw. Een first-offender wordt gestraft met een geldboete; aan een recidivist kan een taak- of een gevangenisstraf worden opgelegd. Van zes kraakincidenten kennen we de strafoplegging. Bij twee incidenten zijn echter dezelfde verdachten betrokken, dus het gaat om een uitspraak in vijf zaken.⁷⁰ Tabel 6.2 geeft een overzicht van de opgelegde straffen.

Tabel 6.2 Strafoplegging door de rechter bij kraken

Zaak	Aantal incidenten	Aantal verdachten	Wetsartikel (rechtbank)	Straf rechtbank ⁷¹	Straf hoger beroep
1	2	2	Kraken in vereniging	TS 20 uur	Vrijspraak
2	1	2	Kraken in vereniging	GS 30 dagen (voorw.)	
3	1	1	Kraken	GB € 350	
4	1	3	Huisvredebreuk in vereniging	GB € 300 Schade € 730	
5	1	1	Huisvredebreuk	GS 14 dagen	

6.8 Werklast bij een kraakincident

Onderzoeksvraag 9 vraagt inzicht te geven in de gemiddelde werklast per melding of aangifte voor de politie, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. Het ontbreekt ons aan de gegevens om te reconstrueren hoeveel tijd de betrokkenen precies hebben besteed aan een kraakincident. We kunnen echter wel een inschatting geven op basis van de inhoud van de interviews en de dossiers. Het is daarbij uiteraard van belang op welke wijze een kraakincident is opgepakt. Zonder de precieze rekensom per kraakzaak te kunnen maken, is echter wel evident dat het steeds de politieorganisatie is die de meeste tijd kwijt is aan de kraakincidenten.

⁷⁰ In zaak 3 zijn er vier verdachten van wie twee niet voor kraken, maar voor het ‘negeren bevel’ en voor ‘diefstal’. De verdenking van kraken tegen een van de verdachten is geseponneerd; daarmee resteert er één verdachte die is gedagvaard voor kraken.

⁷¹ TS = taakstraf; GS = gevangenisstraf; GB = geldboete; Schade = schadevergoeding

In Tabel 6.3 is de gemiddelde werklast voor de politie, Openbaar Ministerie (OM) en de rechterlijke macht (RM) weergegeven. Dit is uitgedrukt in een cijfer van 1 t/m 3, waarbij 1 staat voor ‘geringe werklast’, 2 voor ‘behoorlijke werklast’ en 3 voor ‘grote werklast’.

In de tabel vallen heterdaadontruïmingen en ontruïmingen op basis van huisvredebreuk of een onveilige situatie onder directe ontruïmingen. Ons onderzoeksmateriaal wijst uit dat krakers feitelijk slechts worden aangehouden bij dit soort ontruïmingen. En dus niet bij ontruïmingen na aanzeggen van de officier van justitie als uitkomst van een kort geding. Het zijn deze zaken die de grootste werklast met zich meebrengen voor zowel politie als Openbaar Ministerie.⁷²

Tabel 6.3 Werklast* kraakincidenten per organisatie

Soort zaak	Politie	OM	RM
Eigenaar regelt het zelf	1	1	
Civiele procedure	1	1	2
Directe ontruïmingen zonder aanhoudingen	2	1	
Directe ontruïmingen met aanhoudingen	3	3	2
Strafrechtelijke procedure (aanzegging OvJ)	3	2	2

*1 ‘geringe werklast’, 2 ‘behoorlijke werklast’ en 3 ‘grote werklast’

Als een pand wordt ontruïmd na aanzegging van de officier van justitie dan brengt dit het nodige (papier)werk met zich mee voor alle partijen. De politie zal aangifte moeten opnemen, naar de plannen van de eigenaar vragen, de aanzegging van de officier moeten uitreiken en uiteindelijk voor de ontruïming zorgdragen. De officier van justitie zal overleg met verschillende partijen voeren en deze komt uiteindelijk met een bevel tot ontruïming. Als de krakers een kort geding aanspannen – wat bij deze ontruïmingsroute meestal gebeurt – dan moet de officier van justitie een dossier (laten) samenstellen en dit overleggen aan de landsadvocaat. Bij een kort geding is er uiteraard een rol weggelegd voor de rechter. De rechters die wij hebben gesproken, geven aan dat het voor de werklast die een kort geding met zich meebrengt, niet uitmaakt of het kort geding is aangespannen door de eigenaar of door de krakers.

6.9 Kraken als ‘woonmodel’

De laatste onderzoeksvraag gaat in op de vraag in hoeverre kraakincidenten anno 2021 kunnen worden gezien als een ‘woonmodel’. Bij ‘woonmodel’ wordt gerefereerd aan krakers die van kraakpand naar kraakpand trekken en de wettelijke mogelijkheden benutten – dat wil zeggen een kort geding aanspannen als de officier van justitie een ontruïming aanzegt – om zo lang mogelijk in het gekraakte pand te kunnen verblijven.

⁷² Als een of meerdere krakers zijn aangehouden dan neemt dat behoorlijk wat werk met zich mee voor de politie. De verdachte moet worden voorgeleid aan de hulpofficier, langs de ID-zuil, worden ingesloten en worden verhoord. Dit moet allemaal op papier worden gezet. Vervolgens moet er een dossier worden samengesteld, dit moet worden ingestuurd naar het Openbaar Ministerie. De officier van justitie moet het dossier lezen en een beslissing daarover nemen, en ten slotte moet de verdachte – indien gedagvaard – bij de rechtbank verschijnen. Deze zaken worden in de regel door de politierechter afgehandeld.

We zien in de dossiers soms dezelfde personen terug bij meerdere kraakincidenten. En af en toe lezen we ook dat een pand is gekraakt, omdat een ander pand is ontruimd. Dit is echter meer uitzondering dan regel. Het lijkt erop dat de meeste krakers na een ontruiming op zoek gaan naar een alternatief anders dan het kraken van woonruimte. Deze uitspraak kunnen we echter niet anders empirisch onderbouwen dan met de constatering dat we niet vaak dezelfde krakers terugzien bij de door ons bekeken incidenten uit 2021.

De omstandigheid dat krakers – als het tot een strafrechtelijke ontruiming komt na aanzegging door de officier van justitie – een kort geding aanspannen en vervolgens het verzoek tot kort geding weer intrekken, komt inderdaad regelmatig voor. Het idee daarbij is vermoedelijk dat de krakers dan nog enkele weken langer in het pand kunnen verblijven. Het lijkt daarbij echter niet steeds te gaan om dezelfde groepen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het onderzoek slechts betrekking heeft op kraakincidenten die in 2021 spelen.

Het intrekken van de wens tot kort geding gebeurt bij zeven van de dertien panden die in 2021 langs deze route zijn ontruimd. Overigens is deze ontruimingsroute in de praktijk bij slechts 10 procent van de kraakincidenten benut.

6.10 Slotconclusie

De probleemstelling die is geformuleerd voor de nulmeting van het evaluatieonderzoek naar de Wet handhaving kraakverbod luidt als volgt:

Wat is de uitgangssituatie met betrekking tot de aard en omvang van kraken alsmede de handhaving van het kraakverbod in het kalenderjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet handhaving kraakverbod?

In vergelijking met de jaren voor het kraakverbod, maar ook de eerste jaren na de inwerkingtreding van de Wet kraken en leegstand is het aantal kraken gering. Wij hebben voor het jaar 2021 128 kraakincidenten geïdentificeerd en naar verwachting is daarmee het overgrote deel van de kraakincidenten in beeld gekomen. Kraken komt in het hele land voor en het gaat zowel om woningen als om andere gebouwen. En soms worden ook terreinen gekraakt.

Ontruiming van een kraakpand via het strafrecht komt in 2021 in slechts enkele arrondissementen voor. De gedachte dat de eigenaar het (via het civielrecht) zelf moet oplossen, wordt op vrij grote schaal omarmd vanuit het idee dat de politie en het Openbaar Ministerie hun capaciteit beter kunnen inzetten op andere zaken.

De vraag wanneer er huisrecht is gevestigd (relevant voor een heterdaadontruiming) en in hoeverre de rechthebbende het pand nog feitelijk gebruikt (relevant voor een directe ontruiming wegens huisvredebreuk) zijn rekbare begrippen gebleken die in praktijk, anno 2021, verschillend worden geïnterpreteerd.

De route waarbij de officier van justitie een ontruiming aanzegt – de route die centraal staat in de Wet handhaving kraakverbod – is in slechts 10 procent van de kraakincidenten benut. Binnen deze 10 procent wordt de mogelijkheid van krakers om bij deze route ‘tijd te rekken’ door een kort geding aan te spannen, inderdaad gebruikt; gemiddeld leidt het tot enkele weken oponthoud bij een ontruiming.

Tot slot, in 2021 leidt kraken bij een op de zes kraakincidenten tot een vervolging. Feitelijk wordt er slechts vervolgd indien er sprake is geweest van een heterdaadontruiming of een ontruiming op basis van huisvredebreuk. De opgelegde straf varieert van een relatief kleine geldboete (enkele honderden euro's) tot een taakstraf of hechtenis (enkele weken).

Summary

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

The Squatting Ban Enforcement Act came into force on July 1st, 2022. The main purpose of the new law is to shorten the turnaround time in case of an eviction of a squat under criminal law. Whereas squatters previously had the option to file summary proceedings against the intended eviction with the preliminary relief judge, it is now the examining magistrate who decides on the eviction demand within three days. In this way, the legislator wants to prevent the 'housing model' behavior in squatting.⁷³

During the parliamentary discussion of the bill, much attention was paid to the criticism of the chain partners and other parties involved on the procedure as resulting from the new law. The Board of Public Procurators, the Netherlands Bar Association, the Netherlands Association for the Judiciary, as well as the Council for the Judiciary advised negatively 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 sub-studies: the situation before the new act came into force, the situation after and the final evaluation. The present study report covers the results of the situation before the new act came into force, which maps the situation in 2021. The central question for this study is as follows:

What is the baseline situation regarding the nature and extent of squatting as well as the enforcement of the squatting ban in the calendar year preceding the entry into force of the Squatting Ban Enforcement Act?

Before the Squatting Ban Enforcement Act enters into force, the Squatting and Vacancy Act will apply and will therefore be applicable in 2021, the year of this study. In order to enforce the squatting ban, the Squatting and Vacancy Act provides, in addition to the offence description with penal provision (Section 138a of the Criminal Code), a special eviction provision (Section 551a of the Dutch Code of Criminal Procedure) on the basis of which a squatted property can be entered and evicted under criminal law. Immediately after the Squatting and Vacancy Act came into force, squatters brought a number of preliminary relief proceedings before the preliminary judge. In these, they argued, *inter alia*, that eviction was contrary to Article 8(2) ECHR. On appeal, the squatters won on this point. The consequence is that - barring exceptions⁷⁴ - no eviction may take place before the squatters have had the opportunity to challenge this intention before the preliminary relief judge. As a result, written notice must be given that the eviction will take place within eight weeks. The squatters are given the opportunity to file summary proceedings

⁷³ 'Housing model' refers to squatters moving from squat to squat, taking advantage of legal opportunities to stay in the squatted property for as long as possible.

⁷⁴ There are four special circumstances where an eviction can be triggered immediately, namely: breach of domiciliary peace, other offences, dangerous situation and danger to public order.

within seven days. However, this only applies if the squatters have established house rights. If this is not yet the case, eviction can be carried out immediately (the 'red-handed eviction' or 'hot squatting'). In addition to eviction under criminal law, it is also possible for the owner himself to initiate summary proceedings (the civil law route). Or eviction may take place because living in that place violates the zoning plan (the administrative law route). Another possibility is that the squatters and owner come to a mutual agreement without interference from the courts, and determine by mutual agreement the moment when the squatters leave voluntarily.

Ten research questions were formulated to answer the central question. In this summary, we discuss the research findings using these ten questions. The research questions are about squatting incidents in 2021. We have interpreted this fact broadly, i.e. a squatting incident exists if the squatting and/or the (initiation of) eviction took place in 2021.

Research methods

The study used a combination of six data collection methods, namely:

- Desk research. This involved studying parliamentary documents, case law, relevance studies and (social) media reports.
- File research at the police. Using search terms, BVH the police administration system was searched for possible squatting incidents in 2021. This produced a file of 128 squatting incidents.
- Insight into the settlement by the public prosecutor: In cases where one or more suspects were arrested for squatting (article 138, 138a or 139 of the Criminal Code), the Public Prosecutor's Office and the police visibility system (BOSZ) were used to map out the settlement by the public prosecutor and - where relevant - the court decision.
- Insight into summary proceedings in the preliminary relief judge. We have studied several summary proceedings instituted by the owner of a squatted property. In addition, we mapped all summary proceedings initiated by squatters by questioning the records of the state attorney (who represents the state in these summary proceedings).
- Formal interview round. This round of interviews involved 17 representatives of police units, district public prosecutors' offices, district courts and law firms.
- Informal contacts. We did speak to some ex-squatters, but we did not manage to engage with current squatters, on the topic of this evaluation. When invited for an interview, we were told, among other things, that the squatters in question did not feel that cooperating in the study could be of any benefit to them.

Research question 1: policy logic of the new law

What is the policy logic of the Squatting Enforcement Act?

Vacancy and squatting are actually complementary concepts. Especially in times of housing shortage, long-term vacancy is socially undesirable. The legislative history surrounding squatting shows that squatting is gradually been made more difficult. In 1971, the Supreme Court ruled

that squatting is not criminalized if the property is vacant. In 1993, it is determined that squatting is not criminalized if a property has been vacant for more than one year. The 2010 Squatting and Vacancy Act takes the next step: squatting is now prohibited, but at the same time rules are drawn up around vacancy. However, the legislator is corrected by the courts: although squatting is prohibited, the right to housing must still be respected.

The construction subsequently devised to meet this is that the public prosecutor must announce an eviction and the squatters must then be given the opportunity to object to this with summary proceedings. The squatters have seven days to file that summary proceedings.

If they institute preliminary relief proceedings, this will suspend the actual eviction by several weeks. Because an eviction under criminal law - barring special circumstances - must be notified by the public prosecutor, and the squatters can file summary proceedings against this (with suspensive effect) gives the possibility to turn squatting into a 'housing model', according to the initiators of the Squatting Ban Enforcement Act.

The new law no longer allows squatters to file summary proceedings. Under the new law, the public prosecutor applies to the magistrate's court for an authorization to evict. The latter then decides within three days and gives the squatters the opportunity to be heard during that period. Squatters may appeal against the decision of the examining magistrate, but this appeal has no suspensive effect. The submitters of the bill expect the new law to lead to (1) quick and effective enforcement of the squatting ban; (2) discouragement of squatting as an illegal 'housing model' and (3) more effective protection of the right to own a property or land.

Research questions 2 and 3: squatting incidents in 2021

How many squatting incidents have occurred in the Netherlands in 2021? What kind of premises are involved (type and owner)? And what is their regional distribution?

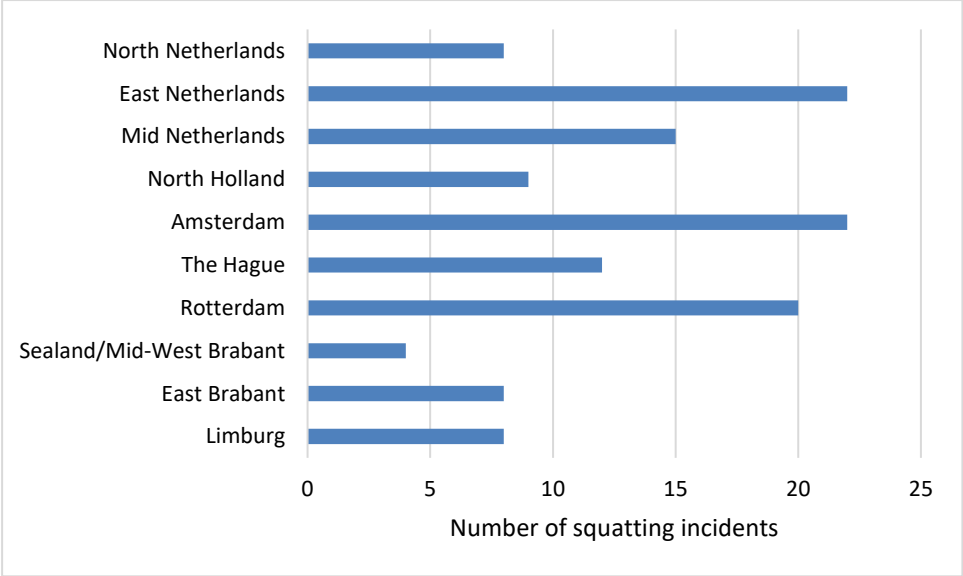
How many registered squatting incidents have occurred in the Netherlands in 2021? What kind of premises are involved (type and owner)? And what is their regional distribution?

Research question 2 refers to all squatting incidents and research question 3 deals with squatting incidents known to the police through a report and/or notification. However, the study used police records to map squatting incidents. This allows us to answer only research question 3.

In police records, squatting incidents are generally registered under the heading of breach of domiciliary peace (article 138 of the Criminal Code), as squatting (article 138a) is not a category (social class) in police records. However, we do see that immediate eviction is sometimes carried out because, according to the police and/or prosecutor - rightly or wrongly (as this is not tested by a judge) - there is a case of breach of domiciliary peace. A total of 128 squatting incidents from 2021 were mapped; 93 incidents (73%) were reported, and 35 incidents (27%) remained as reports.

The majority of squatted premises involved residential properties (59%). Non-dwellings (38%) mostly involve office, retail, catering or other business premises and public buildings. There is a diversity of owners: company (34%), private (24%), housing corporation (22%), foundation/association (9%) and municipality (9%). In 2% of the incidents, we cannot read who the owner is in the available documents. Squatting incidents were registered in all 10 police units (see Figure S.1) with East Netherlands, Amsterdam and Rotterdam as the units with the most registered squatting incidents.

Figure S.1 Number of squatting incidents found from 2021 by police unit.



Research question 4: summary proceedings

How many summary proceedings were instituted, how many of them were pursued and how many were withdrawn? How long after the commencement of summary proceedings are the latter withdrawn on average? How often is an appeal lodged after the decision in summary proceedings?

This research question relates to the situation where the public prosecutor opts for an eviction under criminal law where there is no red-handed eviction, or an eviction based on special circumstances. The study shows that this variant - in practice - is rare. In only 13 of 128 squatting incidents (10 per cent), the squat was evicted following the public prosecutor's notice. In 10 cases, the squatters initiated summary proceedings; however, seven of these are withdrawn. In three of these cases, the summary proceedings are withdrawn one day before the summary proceedings were due to take place. In the other four cases, it is two, four (2x) and five days before the scheduled summary proceedings, respectively. On average, summary proceedings are withdrawn again 2.6 days before the hearing.

There have thus been three instances of summary proceedings instituted by the squatters. Each time, the State - represented by the state attorney - was ruled in favor and the squatters had to

leave the premises.⁷⁵ In one case, the squatters appealed. But even on appeal, the court did not rule in their favor.

Research question 5: outcome of squatting cases

What is the outcome of cases in which squatting has been reported? How often do squatters leave by themselves? How often was eviction proceeded with? How often is there any other outcome? And what outcome(s) are involved?

In 35% (in 45 incidents) of the cases, a criminal route is followed, with 20 squatting incidents being ended in the act by the police. In 12 cases, the police proceed directly to eviction due to special circumstances (public prosecutor's policy rules), and in 13 cases the eviction is served with a notice from the public prosecutor. In the remaining cases (83 incidents; 65%), squatters leave the premises in consultation with the owner or after being urged to do so by the owner. The owner may also have initiated civil proceedings (summary proceedings).

If there is a red-handed eviction or an eviction based on breach of domiciliary peace or from the security perspective, squatters are also detained with some regularity. This happens in 18 out of 32 evictions (56%). If the public prosecutor issues an eviction notice, the squatters almost always leave the premises without a fight. In 2021, the squatters at only one premises did not voluntarily leave the premises they squatted after the public prosecutor's notice or after the ruling of the preliminary relief judge.

Research question 6: turnaround times

What is the average turnaround time between a notification or report and the moment the premises are empty (either after squatters left of their own accord or after eviction)?

The turnaround time strongly depends on how the eviction took place. If a squat is caught red-handed, the eviction takes place almost immediately, whereas a squat incident in which the owner and squatters get into talks about a solution may take a relatively long time; squatters are then regularly allowed to stay in the property until the owner actually does something with the property (renovation, demolition et cetera).

We usually cannot trace the date when the property is empty again in the administrations if there is an agreement (a deal) between squatters and owner or if a civil route was followed.

In the context of the evaluation of the Squatting Prohibition Enforcement Act, however, it is particularly important to determine the processing time of the cases in which the public prosecutor issued an eviction notice (n=13); in those cases, the owner always filed a report. We looked

⁷⁵ However, there are also two cases - outside the 13 cases discussed - in which the public prosecutor recommended eviction but then abandoned it. In these two cases, the squatters withdrew the summary proceedings again because they could stay in the premises. Later, these premises were evicted in other than criminal proceedings. Therefore, these cases have not been included in the criminal route.

at the median processing time (measured in number of days) for these cases. The median processing time is 79 days counted from squatting to transfer to the owner. We also took a closer look at the 'intermediate steps'. It turns out that the median processing time is then as follows:

- From squatting the property to the eviction notice: 15 days
- From the report to the eviction notice: 9 days
- From notice of eviction to transfer of the property: 38 days.

Research question 7: squatting incidents out of police sight

Do evictions take place without being reported? If so, how often does this happen? And how can these squatting incidents be characterized?

This study - as stated - only provides insight into squatting incidents known to the police. However, the assessment of our police respondents is that there will hardly be any squatting incidents of which the police have no knowledge. For example, there is the category of squatters who contact the police themselves to report the squat, and squatters who do not contact the police themselves also do appear on the police's radar at some point. The police are then informed through the owner or it is local residents who inform the police. And sometimes, of course, it is also the police themselves (e.g. through the neighborhood policeman) who detects the squat. Thus, although we cannot answer the research question with certainty, the estimation is that the number of incidents/evictions that take place out of police sight will be extremely low.

Research question 8: prosecution and conviction of squatters

How many defendants were prosecuted and convicted? What sentences were imposed (on average per case and in total)?

Based on the interviews with police officers, prosecutors, lawyers and judges, we find that squatting is in principle not prosecuted. That is, a squatter is not arrested and regarded as a suspect in relation to 138a Sr. However, there are exceptions to this rule. The main exception is when squatters do not cooperate voluntarily in an eviction. In appropriate cases, they are then arrested and a formal settlement by the public prosecutor follows. Some point to detention in connection with recidivism; "someone who squats systematically will eventually be arrested and prosecuted for it", is the credo. It should be noted here that the identity of a non-arrested squatter is not always known, making recidivism difficult to determine.

One or more suspects were reported for squatting in 20 of the 128 squatting incidents (16 per cent). This totals 45 suspects, or an average of over two suspects per incident. However, this figure is distorted by an incident involving 14 suspects. Excluding that case, there are 1.5 suspects per squatting incident in which arrests were made.

In 21 of 45 suspects, the case is dismissed. Again, the 'disruptive effect' of the case with 14 suspects (all 14 of which were dismissed) applies. If we do not include that case, seven of 31

suspects were dismissed. Various reasons are given for this, such as 'minor fact', 'other intervention prevails' and 'minor share in fact'. 23 of the 31 suspects were summoned and one suspect's case was settled with a punishment order (€75 fine).

The sentencing guideline distinguishes between the type of premises and the degree of recidivism. For example, squatting in a home is punished more severely than squatting in a building. A first-offender is punished with a fine; a repeat offender may be given a community service or prison sentence. Of six squatting incidents, we know the sentencing. However, two incidents involve the same suspects, so five cases are sentenced. Table S.1 summarizes the sentences imposed.

Table S.1 Penalties imposed by courts in squatting cases.

Case number	Number of incidents	Number of defendants	Law article (court)	Verdict Court ⁷⁶	Judgement appeal
1	2	2	Squatting in association	CS 20 hours	acquittal
2	1	2	Squatting in association	I 30 days (voorw.)	
3	1	1	Squatting	F € 350	
4	1	3	Breach of domiciliary peace in association	F € 300 D € 730	
5	1	1	Breach of domiciliary peace	I 14 days	

Research question 9: workload

What is the average workload per report or report for police, prosecutors and judiciary?

We lack the data to reconstruct exactly how much time those involved spent on a squatting incident. However, we can give an estimate based on the content of the interviews and the files. The way in which a squatting incident was handled is obviously important here. Without being able to do the exact arithmetic per squatting case, however, it is evident that it is always the police organization that generally spends the most time on squatting incidents.

Table S.2 shows the average workload for the police, Public Prosecution Service (OM) and the Judiciary (RM). This is expressed as a number from 1 to 3, where 1 stands for 'low workload', 2 for 'decent workload' and 3 for 'high workload'.

Instant evictions and evictions based on breach of domiciliary peace or an unsafe situation are included in the table. Our research evidence shows that squatters are actually only apprehended in these types of evictions. And thus not in evictions following notice from the public prosecutor

⁷⁶ CS = community service; I = imprisonment; F = fine; D = damages.

as the outcome of summary proceedings. It is these cases that create the biggest workload for both police and prosecutors.⁷⁷

Table S.2 Workload squatting incidents by organization.

Case type	Police	Public prosecution	Judicial power
Owner takes care of it himself	1	1	
Civil proceedings	1	1	2
Immediate evictions without arrests	2	1	
Immediate evictions with arrests	3	3	2
Criminal proceedings (notice to Prosecutor)	3	2	2

If a property is evicted following a notice from the public prosecutor, this involves the necessary (paper) work for all parties. The police will have to take the report, ask about the owner's plans, issue the public prosecutor's notice and finally arrange for the eviction. The public prosecutor will consult with various parties and they will eventually come up with an eviction order. If the squatters initiate summary proceedings - which is what usually happens in this eviction route - the public prosecutor must compile a file (or have it compiled) and submit it to the state attorney. In summary proceedings, there is obviously a role for the judge. The judges we spoke to indicated that for the workload involved in summary proceedings, it does not matter whether the summary proceedings are brought by the owner or the squatters.

Research question 10: 'housing model'

A 'housing model' refers to squatters who move from squat to squat and make use of the legal possibilities - i.e. initiating summary proceedings if the public prosecutor issues an eviction notice - in order to stay in each of the squatted premises for as long as possible.

We sometimes see in the files the same people in multiple squatting incidents. And occasionally, we also read that a property has been squatted because another property has been evicted. However, this is more the exception than the rule. It seems that after an eviction, most squatters look for an alternative other than squatting housing. However, we cannot empirically support this statement other than with the observation that we do not often see the same squatters returning to the 2021 incidents we looked at.

The circumstance that squatters - if it comes to an eviction under criminal law after being served with a notice by the public prosecutor – initiate summary proceedings and then withdraw the

⁷⁷ If one or more squatters are arrested, it takes quite a lot of work for the police. The suspect has to be arraigned to the auxiliary officer, passed the ID column, detained and questioned. All this has to be put on paper. A file must then be compiled, this must be sent to the public prosecutor. The prosecutor must read the file and make a decision on it, and finally, the accused - if summoned - must appear in court. These cases are generally handled by the police court judge.

request for summary proceedings does indeed occur. The idea here is presumably that the squatters can then stay in the premises for a few more weeks. However, this does not always seem to involve the same groups. It should be noted, however, that the study only covers squatting incidents occurring in 2021.

The withdrawal of the request for summary proceedings occurs in seven of thirteen premises evicted in 2021 along this route. Incidentally, in practice, this eviction route was used in only 10% of squatting incidents.

Final conclusion

Compared to the years prior to the squatting ban, as well as the first years after the Squatting and Vacancy Act came into force, the number of squatting incidents is low. We have identified 128 squatting incidents for the year 2021, which is expected to cover the vast majority of squatting incidents. Squatting occurs across the country and involves both residential and other buildings. And sometimes sites are also squatted.

Eviction of a squat via criminal law occurs in only a few districts in 2021. The idea that the owner should solve it (through civil law) himself is quite widely embraced by police and the public prosecutor's office from the idea that they can better deploy their capacity on other cases.

The question of when house rights have been established (relevant for a red-handed eviction) and to what extent the entitled party is still actually using the property (relevant for an immediate eviction for breach of domiciliary peace) have proven to be flexible concepts that are interpreted differently in practice, anno 2021.

The route whereby the public prosecutor issues an eviction notice – the route central to the Squatting Ban Enforcement Act – is used in only 10% of squatting incidents. Within this 10%, squatters' ability to 'stall for time' by filing summary proceedings is indeed used in this route; on average, it leads to several weeks' delay in eviction.

Finally, by 2021, squatting in one in six squatting incidents leads to prosecution. In fact, prosecution only occurs if there has been a flagrant eviction or an eviction based on breach of domiciliary peace. The punishment imposed varies from a relatively small fine (several hundred euros) to community service or imprisonment (several weeks).

Geraadpleegde literatuur

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

Openbaar Ministerie

Strafrechtelijke ontruiming
Staatscourant 2010, 19500.

Richtlijn voor strafvordering huis- en lokaalvredebreuk (2015R002)

<https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering-resultaten/richtlijn-voor-strafvordering-huis--en-lokaalvredebreuk-2015r002> (24-01-2023)

Wet van 19 mei 2021 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).

Staatsblad 2021, 285.

Geraadpleegde websites

Amsterdam: Kraak actie 8 maart verslag

<https://nl.squat.net/2021/03/13/amsterdam-kraak-actie-8-maart-verslag/#more-19111> (24-01-2023)

Antikraak: Voor vastgoedeigenaren

<https://www.alvast.nl/antikraak-vastgoedeigenaren/> (24-01-2023)

Antikraak wonen bij Ad Hoc

<https://www.adhocbeheer.nl/woonruimte/antikraak-wonen> (24-01-2023)

Harbers: overlast We Are Here-asielzoekers is onacceptabel

<https://nos.nl/artikel/2235060-harbers-overlast-we-are-here-asielzoekers-is-onacceptabel>

Het piept en het kraakt! Het Poortgebouw krijgt (eindelijk) een opknapbeurt

<https://openrotterdam.nl/het-piept-en-het-kraakt-het-poortgebouw-krijgt-eindelijk-een-opknapbeurt/>
(24-01-2023)

Het Poortgebouw

<https://radar.squat.net/nl/rotterdam/het-poortgebouw> (24-01-2023)

Huize Ivicke niet meer gekraakt: krakers gaan zelf weg

<https://www.omroepwest.nl/nieuws/4619480/huize-ivicke-niet-meer-gekraakt-krakers-gaan-zelf-weg>
(11-01-2023)

Iedereen woont anti-kraak

<https://www.rtlnieuws.nl/editie/nl/artikel/2620726/iedereen-woont-anti-kraak> (24-01-2023)

Initiatiefwet snellere ontruiming krakers

<https://thuispartners.nl/artikelen/initiatiefwet-snellere-ontruiming-krakers/> (24-01-2023)

Landelijke monitor leegstand 2021

<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/47/landelijke-monitor-leegstand-2021> (24-01-2023)

Motie van de leden Groot Wassink, Mbarki, Van Dantzig en Peters inzake het uitstellen van ontruiming van ongedocumenteerden.

https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/6311902/1/311_18_Motie%20J (24-01-2023)

Spoedontruiming voor krakers 'Hotel Mokum'

<https://www.youtube.com/watch?v=ieDGTIWz1r0> (16-01-2023)

VVD: 'Pak krakers veel harder aan'

<https://www.nul20.nl/vvd-pak-krakers-veel-harder-aan> (24-01-2023)

Wassenaar: de rechtbank veroordeelt onze ontruiming

<https://nl.squat.net/2021/12/22/wassenaar-de-rechtbank-veroordeelt-onze-ontruiming/#more-19242> (11-01-2023)

We are here blijft kraken – ondanks 24-uursopvang in de stad

<https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/13/we-are-here-blijft-kraken-ondanks-24-uursopvang-in-de-stad-a3973007>

Weg vrij voor groot studentenfeest in gekraakte Utrechtse panden

<https://www.gelderlander.nl/utrecht/weg-vrij-voor-groot-studentenfeest-in-gekraakte-utrechtse-panden~ae16d8da/> (04-01-2023)

Wetten

Leegstandwet

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0003403/2018-06-13> (24-01-2023)

Nederlandse grondwet

https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkugbqvdtwz/artikel_10_privacy (24-01-2023)

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/TiteldeelII/Artikel8/afdrukken ((24-01-2023)

Wetboek van Strafrecht

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2022-01-26> (24-01-2023)

Kamerstukken

Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XI, nr. 51.
Kamerstukken II 2005/06, 30 300 XI, nr. 86.
Kamerstukken II 2005/06, 30 300 XI, nr. 126.
Kamerstukken II 2007/08, 31 560, nr. 3.
Kamerstukken II 2019/20, 35 296 nr. 2.
Kamerstukken II 2019/20, 35 296 nr. 3.
Kamerstukken II Aangangsel van de Handelingen, 2019/20, 1043.
Kamerstukken I 2020/21, 35 296, F.
Kamerstukken I 2020/21, 35 296, B.

Adviezen Wet handhaving kraakverbod

Nederlandse orde van advocaten (advies toegezonden op 28 augustus 2019)
Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (advies toegezonden op 2 september 2019)
Openbaar Ministerie, College van procureurs-generaal (advies toegezonden op 10 maart 2020)
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (advies toegezonden op 27 oktober 2020)
Raad voor de rechtspraak (advies toegezonden op 26 november 2020)
Raad van State (advies uitgebracht op 6 december 2019)

Uitspraken

Rechtbanken

Noord-Holland, 11 december 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:12135
Noord-Nederland, 28 januari 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:183

Gerechtshoven

Den Haag, 8 november 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BO3682
Arnhem Leeuwarden, 22 juni 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:5245
Arnhem-Leeuwarden, 5 juli 2022, ECLI:NL:GHARL:2022: 5349

Hoge Raad

12 maart 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO0967
4 september 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA4943
28 oktober 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ9880
28 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013:CA0793
27 maart 2018, ECLI:NL:HR: 2018:444
27 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:445

Raad van State

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

Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)

13 mei 2008, 19009/04, McCann t. VK, paragraaf 46

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) Wieringa

Rijksuniversiteit Groningen

Drs. J.L. (Jean Luc) Luijs

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Dr. L.M. (Leontien) van der Knaap

WODC

Bijlage 2 BVH-bestand

BVH is doorzocht op registraties die voldoen aan drie criteria:

1. De registratie is aangemaakt in 2021.
2. De registratie heeft betrekking op een door ons geselecteerde maatschappelijke klasse.
3. De registratie voldoet aan de volgende zoekstring: kraken=kraker%=gekraakt%=kraak%

Deze zoekslag heeft een bestand opgeleverd van 3.247 BVH-nummers. Deze BVH-nummers (zaken) omvatten in totaal 14.290 formulieren/documenten.

Tabel B2.1 geeft het aantal BVH-nummers dat is aangetroffen binnen de geselecteerde maatschappelijke klassen.

Tabel B2.1 Maatschappelijke van de gevonden BVH-nummers

Maatschappelijke klasse	Aantal	Percentage
E40 Afhandeling Overige Meldingen	901	27,7%
J12 Verdachte Situatie	859	26,5%
M22 Geluidshinder Overig	503	15,5%
C40 Vernieling Overige Objecten	267	8,2%
I79 Sociale Wijkproblematiek	184	5,7%
E35 Melding Overlast Jeugd	179	5,5%
F15 Huisvredebreuk	155	4,8%
E55 Assistenties Overig	115	3,5%
F10 Overige Delicten Openbare Orde	41	1,3%
C50 Vandalisme/Baldadigheid	24	0,7%
C30 Vernieling van/aan Openbaar Gebouw	8	0,2%
F19 Overige Misdrijven tegen Openbaar Gezag	6	0,2%
F16 Lokaalvredebreuk	5	0,2%
F30 Valse Identiteit Opgeven	0	0,0%
Totaal	3.247	100,0%

Daarnaast is van deze zaken ons informatie verstrekt in hoeverre het BVH-nummer een aangifte behelst; of het incident als misdrijf of overtreding is geregistreerd; er verdachten zijn geregistreerd; of de projectcode kraken is aangevinkt; of kraken als modus operandi is gekozen en of er een 'binnentreden'-formulier (I15) is opgemaakt. Tabel B2.2 geeft weer op hoeveel van de 3.247 geselecteerde BVH-nummers de genoemde elementen van toepassing zijn.

Tabel B2.2 Aantal BVH-nummers dat aan een bepaald kenmerk voldoet

	Aantal	Percentage
Aangifte gedaan	319	9,8%
Misdrijf	364	11,2%
Overtreding	527	16,2%
Niet als misdrijf of overtreding geregistreerd	2.356	72,6%
Verdachten geregistreerd	207	6,4%
Projectcode kraken	16	0,5%
MO niveau 3 = kraken	256	7,9%
'Binnentreden'-formulier (I15) opgemaakt	43	1,3%

Tot slot zijn de documenten doorzocht op termen die mogelijk antwoord geven op de vraag of we daadwerkelijk te maken hebben met een kraakincident. In het onderstaande overzicht zijn deze zoektermen gegeven en is aangegeven hoeveel BVH-nummers een of meerdere documenten bevatten waar deze term in voorkomt.

Tabel B2.3 Aantal BVH-nummers dat aan een bepaald zoekterm voldoet

	Aantal	Percentage
Krakers/krakersgroep	669	20,6%
Gekraakt/gekraakte	637	19,6%
Kraakpand/kraakwoning	560	17,2%
Kraker/kraakster	445	13,7%
Leegstaand/leegstaande	294	9,1%
Stond/staat leeg	227	7,0%
Kraken woning/(bedrijfs)pand	226	7,0%
Ontruiming/ontruimt/ontruimd	147	4,5%
Niet bewoond	44	1,4%
Slooppand	34	1,0%
Kraakactie	26	0,8%
Kraakpoging	1	0,0%

Van de 3.247 zaken scoren er 1.211 wel op de zoekstring, maar niet op een van de bovenstaande zoektermen, en is er ook geen aangifte gedaan; is er geen sprake van een misdrijf/overtreding; zijn er geen verdachten geregistreerd; is kraken niet als projectcode meegegeven of als MO genoteerd en is er ook geen 'binnentreden-formulier' opgemaakt. Er is in die zaken dus geen sprake van een aangifte, een projectcode of van een van de genoemde zoektermen. Deze zaken lijken daarmee minder/niet relevant, maar dat kan niet met absolute zekerheid worden gezegd.

Bijlage 3 Berichten van Squat.net (2021)

- 31 januari 2021: Havenstraat 231 in Rotterdam gekraakt
<https://nl.squat.net/2021/01/31/rotterdam-pand-gekraakt-in-delfshaven/#more-19099>
- 8 maart 2021: Spuistraat in Amsterdam gekraakt
<https://nl.squat.net/2021/03/13/amsterdam-kraak-actie-8-maart-verslag/#more-19111>
- 7 april 2021: Havenstraat 231 in Rotterdam dreigt te worden ontruimd
<https://nl.squat.net/2021/04/07/rotterdam-een-beweging-kun-je-niet-ontruimen/#more-19119>
- 21 april 2021: Oudezijds Voorburgwal 136 in Amsterdam ontruimd
<https://nl.squat.net/2021/04/21/amsterdam-ontruiming-oudezijds-voorburgwal-136/#more-19127>
- 2 mei 2021: Reactorweg 164-172 in Utrecht dreigt te worden ontruimd
<https://nl.squat.net/2021/05/02/utrecht-red-kraakpand-reactorweg/#more-19132>
- 5 juni 2021: Sint Willibrordusstraat 15 in Amsterdam gekraakt
<https://nl.squat.net/2021/06/05/amsterdam-anarcha-feminst-group-kraakt-in-sint-willibrodrusstraat/#more-19154>
- 27 juli 2021: Dingeweg 3 in Uithuizen (Huize Tocama) gekraakt
<https://nl.squat.net/2021/07/27/uithuizen-huize-tocama-gekraakt/#more-19163>
- 14 september 2021: Kraakpoging Gravenstraat 26-28 in Amsterdam
<https://nl.squat.net/2021/09/14/amsterdam-kraakpoging-gravenstraat-en-politiegeweld/#more-19177>
- 16 oktober 2021: Marnixstraat 382 in Amsterdam (Hotel Mokum) gekraakt
<https://nl.squat.net/2021/10/16/amsterdam-pak-mokum-terug-hotel-marnix-gekraakt-tijdens-adev/#more-19193>
- 13 november 2021: Ringdijk 8 in Amsterdam herkraakt
<https://nl.squat.net/2021/11/13/amsterdam-ringdijk-8-herkraakt/#more-19206>
- 19 november 2021: Croeselaan in Utrecht gekraakt
<https://nl.squat.net/2021/11/21/utrecht-kraakpand-aan-de-croeselaan-onthuld-tijdens-woonprotest/#more-19210>
- 29 november 2021: Eekmolenweg 2 in Wageningen gekraakt
<https://nl.squat.net/2021/11/29/wageningen-studenten-kraken-slooppand/#more-19225>
- 30 november 2021: Hotel Mokum ontruimd
<https://nl.squat.net/2021/11/30/amsterdam-hotel-mokum-is-dood-lang-leve-hotel-mokum/#more-19230>
- 22 december 2021: Rust en Vreugdlaan 2 in Wassenaar (Huize Ivicke) binnen zes weken ontruimd (uitspraak rechtbank Den Haag)
<https://nl.squat.net/2021/12/22/wassenaar-de-rechtbank-veroordeelt-onze-ontruiming/#more-19242>