

Beleidsregel illegale bouwwerken en verbouwingen in relatie tot hennepkwekerijen/drugslaboratoria gemeente Hilvarenbeek

Gemeente Hilvarenbeek

Vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 26 maart 2019

1.1 Inleiding

Hennepkwekerijen/drugslaboratoria worden vaak opgericht in bouwwerken die zonder omgevingsvergunning zijn gerealiseerd of voor de kwekerij zonder vergunning zijn gewijzigd. Ten behoeve van de kwekerijen worden vaak handelingen getroffen die leiden tot gevaarlijke situaties. Degene die een hennepkwekerij/drugslaboratorium opricht of in werking houdt neemt het vaak niet zo nauw met de veiligheid. Stroomvoorzieningen worden illegaal aangepast welke in bijna alle gevallen tot gevolg hebben dat er groot risico is op brandgevaar. Ten behoeve van de inrichting van de kwekerijen worden vaak constructieve wijzigingen aangebracht of worden gaten in muren en plafonds geboord. Dit leidt tot constructief onveilige of tot overlastgevende situaties (water-, stankoverlast). Het college van burgemeester en wethouders treedt daarom voortaan direct op door middel van een last onder bestuursdwang ingeval van illegale bouwwerken of aanpassingen daaraan in relatie tot hennepkwekerijen/drugslaboratoria. Hierna wordt deze werkwijze verder toegelicht.

1.2 Juridisch kader

Handhavend optreden is een discretionaire bevoegdheid. Dat wil zeggen dat het bestuursorgaan – wettelijk- niet verplicht is om tot het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom over te gaan. Gaat het bestuursorgaan over tot handhaving dan moet aan alle eisen voor een zorgvuldige voorbereiding zijn voldaan. Uit jurisprudentie is duidelijk naar voren gekomen dat de handhavingsbevoegdheid een beginselplicht tot handhaving met zich meebrengt. Dit blijkt uit de standaardformulering die de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Handhaving op het illegaal bouwen of aanpassen van bouwwerken kan op basis van artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) of via artikel 1b van de Woningwet. Tevens is in artikel 2.3a van de Wabo bepaald dat het verboden is een illegaal bouwwerk in stand te laten. Deze bepalingen luiden als volgt:

Artikel 2.1 lid 1 sub a en c Wabo

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk of het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.

Artikel 2.3a Wabo

Het is verboden een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder omgevingsvergunning in stand te laten.

Artikel 1b Woningwet

- Het is verboden een bestaand bouwwerk, open erf of terrein in een staat te brengen, te laten komen of te houden die niet voldoet aan de op de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel b, tweede lid, aanhef en onderdeel a, en vierde lid.
- Het is verboden een bouwwerk, open erf of terrein in gebruik te nemen, te gebruiken of te laten gebruiken, anders dan in overeenstemming met de op die ingebruikneming of dat gebruik van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel c, tweede lid, aanhef en onderdeel b, derde en vierde lid.

2.2 Bestuurlijke sanctiemiddelen

Met betrekking tot het optreden tegen overtredingen van regels maakt het college gebruik van een meerdere sanctiemiddelen. Ingeval van illegale bouwwerken of illegale aanpassingen daaraan wordt gebruik gemaakt van het instrument last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Dit zijn beide instrumenten die beogen de illegale - bij hennepkwekerijen of drugslaboratoria gevaarlijke - situaties ongedaan te maken.

2.2.1 Last onder bestuursdwang

Onder bestuursdwang wordt verstaan 'het feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan tegen hetgeen in strijd met de regels is gedaan, gehouden of nagelaten'. Bestuursdwang wordt toegepast, nadat de overtreder door het bevoegd gezag in de gelegenheid is gesteld om de overtreding en de gevolgen daarvan ongedaan te maken. Hiervoor wordt een last onder bestuursdwang uitgevaardigd. Indien de overtreder geen gevolg geeft aan de last, voert het bevoegd gezag de last zelf uit en verhaalt de kosten daarvan op de overtreder.



Bestuursdwang kan bij uitstek worden toegepast in de volgende situaties:

- Er is sprake van een overtreding waardoor een acuut bedreigende situatie is ontstaan. Het voortduren van een overtreding kan onherstelbare schade tot gevolg hebben. (bijvoorbeeld: het constateren van een brandgevaarlijk situatie of constructief onveilige situaties);
- Bij acuut dreigende calamiteiten. Met name indien de overtreder in dergelijke situaties niet bereikbaar is
- Indien de overtreder niet genegen of (financieel) niet in staat is om de overtreding ongedaan te maken, kan bestuursdwang een adequaat instrument zijn;
- Het opleggen van een last onder dwangsom heeft niet het gewenste effect gehad
- Een last onder bestuursdwang kan ook worden opgelegd als er nog geen overtreding plaatsvindt, maar het bestuursorgaan wel vermoedt dat een overtreding zal gaan plaatsvinden. Uit jurisprudentie blijkt dat indien er sprake is van klaarblijkelijk gevaar van een op zeer korte termijn te verwachten overtreding van een voorschrift, preventief een last onder bestuursdwang mag worden opgelegd.

2.2.2 Keuze van sanctiemiddelen

De bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten strekken ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling daarvan te voorkomen. Het toepassen van bestuursdwang kan veel praktische complicaties opleveren. Ten slotte dient bij bestuursdwang kostenverhaal achteraf plaats te vinden. De wet voorziet ook hier in uitgebreide rechtsbescherming. Het kostenverhaal is dan ook complex, langdurig en de uitkomsten onzeker.

De aard van de overtreding kan, zoals gezegd, desalniettemin tot gevolg hebben dat bestuursdwang wordt toegepast. De gevallen van illegale bouw of verbouwingen in relatie tot hennepkwekerijen/drugslaboratoria hebben tot gevolg dat er sprake is van een spoedeisende situatie en hebben tot gevolg dat bestuursdwang zal worden toegepast.

Is een last onder dwangsom wel het meest effectief?

Het college van Hilvarenbeek past de last onder dwangsom in de praktijk het meeste toe. Echter, het college acht dit ingeval van illegale bouwwerken in relatie tot hennepkwekerij/drugslaboratorium een ineffectief instrument. De overtreder wordt namelijk keer op keer een termijn gegeven om orde op zaken te stellen en tegen zowel de last zelf als tegen de inning van een verbeurde dwangsom staat een hele reeks mogelijkheden tot bezwaar en beroep open. Dit betekent dat het uiteindelijk heel lang kan duren voordat een overtreding met betrekking tot illegaal bouwen of verbouwen feitelijk ongedaan gemaakt wordt.

2.2.3 Toepassen van de last onder bestuursdwang bij aantreffen hennepkwekerijen/drugslaboratoria

De aard van de overtredingen en de (acute) gevaarstelling die ontstaat door de hennepkwekerijen of drugslaboratoria nopen tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Ten behoeve van het oprichten van een hennepkwekerij/drugslab worden immers veel handelingen verricht om de kwekerij mogelijk te maken. Zo worden er bijvoorbeeld gaten in de muur aangebracht of muren verwijderd, zonder dat men kijkt of dat constructief wel veilig is. De wijze waarop kwekerijen zijn opgericht, in combinatie met de aangebrachte stroomvoorzieningen en de diefstal van stroom, leidt ertoe dat er sprake is van een grote mate van gevaarstelling. Direct ingrijpen is derhalve noodzakelijk.

Dit betekent dat door of namens de gemeente direct wordt ingegrepen om de overtreding ongedaan te maken. Dit kan betekenen dat illegale bouwwerken of illegale aanpassingen direct worden gesloopt.

3. Hoe gaat dat in de praktijk?

In deze paragraaf en de bijlagen is verder uiteen gezet hoe de gemeente omgaat met illegale bouwwerken/ aanpassingen aan bouwwerken in combinatie met hennepcultuur. Deze strategie is noodzakelijk om consequent en transparant handhaven mogelijk te maken. Deze notitie kent de volgende twee hoofdstappen:

1. Toezicht/constateren
2. Handhaving/Juridische afhandeling

In bijlage 1 worden de te doorlopen stappen verder toegelicht.

4. Afwijkingmogelijkheid

Deze beleidsregel is een beleidsregel als bedoeld in artikel 4:81 Awb . Als gevolg van bijzondere omstandigheden en in bijzondere gevallen kan het college van burgemeester en wethouders besluiten te handelen in afwijking van dit beleid (artikel 4:84 Awb).

9. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking één dag na bekendmaking.

Aldus vastgesteld te Hilvarenbeek op 26 maart 2019.

burgemeester en wethouders van Hilvarenbeek

burgemeester

Ryan Palmes secretaris

Frank Jansen



Bijlage 1

Stappenplan handhaving bouwwerken

Toezicht/constateren

Toezicht vormt de basis van de verschillende handhavingstrajecten. De aanleiding van de controles overeenkomstig dit beleid betreft de aanwezigheid en de vondst van een hennepkwekerij/drugslaboratorium in een bouwwerk.

Stap 1 Toezicht

Na de melding van een aangetroffen hennepkwekerij/drugslaboratorium wordt een gezamenlijke controle uitgevoerd door een deskundig en bevoegd medewerker van het team Veiligheid, Toezicht en Handhaving (toezichthouder). Indien nodig wordt deze toezichthouder vergezeld door de brandweer of een externe deskundige. Tijdens dit controlebezoek wordt nader onderzoek gedaan naar de (eventueel verrichte) bouwwerkzaamheden en eventuele aanpassingen aan bestaande bouwwerken ten behoeve van een hennepkwekerij/drugslaboratorium. Op basis van de bevindingen moet beoordeeld kunnen worden of er sprake is van een illegaal bouwwerk of dat er illegale aanpassingen zijn gedaan aan bestaande bouwwerken.

Stap 2 Verwerking en beoordeling bevindingen

De bevindingen worden vervolgens vastgelegd en verwerkt in een controleverslag. Vervolgens dient beoordeeld te worden of er vergunningsplichtige activiteiten zijn uitgevoerd zonder vergunning of dat er aanpassingen zijn gedaan met als gevolg dat de veiligheid in het geding is. Indien blijkt dat er sprake is van een overtreding dan zal het college direct overgaan tot handhavend optreden.

Het verslag van de controle en de beoordeling wordt binnen een dag, na de controle, opgesteld.

Handhaving/juridische afhandeling

Stap 3 Voornemen last onder bestuursdwang

Indien er sprake is van een overtreding en er geen zicht is op legalisatie, dan dient het college van burgemeester en wethouders de overtreder op de hoogte te stellen van de komst van een besluit waar de overtreder niet om heeft gevraagd door middel van een vooraankondiging. De vooraankondiging dient de volgende gegevens te bevatten:

- NAW-gegevens zakelijk gerechtigde/feitelijk overtreder (en/of gebruikers, huurders e.d.);
- Moment van start overtreding/signalering;
- Plaatselijke aanduiding en/of kadastrale gegevens;
- Omschrijving van de geconstateerde overtreding;
- Wettelijk kader; gemotiveerd aangeven waarom sprake is van een overtreding;
- Ons voornemen met de gemaakte keuze met betrekking tot het instrument last onder bestuursdwang; Gelet op de relatie tussen de overtreding en de hennepkwekerij/drugslab, de gevaar zettende situatie die dit tot gevolg heeft, en de noodzaak tot direct ingrijpen, wordt een voornemen kenbaar gemaakt tot het opleggen van een last onder bestuursdwang.
- De te treffen voorzieningen (ongedaan maken overtreding, vb. slopen bouwwerken. verwijzing bijlage);
- Termijn waarbinnen voorzieningen dienen te worden getroffen;
- In beginsel wordt een hersteltermijn van 6 weken toegekend voor de te treffen voorzieningen.
- Zienswijzenmogelijkheid (mondeling of schriftelijk) en termijn;

De vooraankondiging wordt vanwege de spoedeisende situatie binnen twee werkdagen na ontvangst van verslag verzonden aan de overtreder en eventuele kopiehouders.

Indien de vereiste spoed zich daartegen verzet kan het college besluiten direct over te gaan tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of spoedeisende bestuursdwang toepassen.

Stap 4 Eventueel behandelen zienswijze (ingeval van vooraankondiging)

Afhankelijk van het al dan niet indienen van zienswijzen vindt nog een zienswijzegesprek plaats en/of wordt gereageerd op schriftelijke zienswijzen.

Stap 5 Hercontrole (ingeval van vooraankondiging)

Na het verlopen van de gestelde termijn in de vooraankondiging moet worden gecontroleerd of gehoor is gegeven aan het verzoek de illegale situatie in overeenstemming met de wet- en regelgeving te brengen.

Stap 6 Vastleggen bevindingen hercontrole (ingeval van vooraankondiging)

De bevindingen tijdens de hercontrole dienen vastgelegd te worden in een verslag

Stap 7 Last onder bestuursdwang

Tot het opleggen van een last onder bestuursdwang kan worden overgegaan indien geen zienswijzen zijn ingediend of zienswijzen na behandeling geen aanleiding geven tot andere inzichten. Ook als geen sprake is van gewijzigde of nieuwe omstandigheden of feiten die aanleiding geven tot andere inzichten kan tot aanschrijving worden overgegaan. In het besluit dient de last (de te treffen voorzieningen) uiteen te zijn gezet en dient een begunstigingstermijn te zijn opgenomen. In de last moet expliciet kenbaar worden gemaakt dat de gemeente na het verstrijken van de termijn zelf uitvoering zal geven aan de last op kosten van de overtreder. Tevens dient kenbaar te worden gemaakt dat de kosten daadwerkelijk op de overtreder zullen worden verhaald.

De last wordt bekendgemaakt aan de overtreder en eventueel aan de rechthebbenden op een bouwwerk.

Stap 8 Toepassing bestuursdwang na verstrijken van begunstigingstermijn/spoedeisende bestuursdwang



Indien geen gehoor is gegeven aan de last kan het college overgaan tot toepassing van de bestuursdwang. Het college kan tevens direct overgaan tot het toepassen van spoedeisende bestuursdwang indien er sprake is van een spoedeisende situatie. De volgende stappen worden ondernomen:

1. ter plaatse constateren dat overtreding niet is beëindigd;
2. dat tot uitvoering van gemeentewege wordt overgegaan. Let op: noem daarbij niet opnieuw een termijn waarbinnen de overtreding ongedaan moet worden gemaakt. Wanneer opnieuw een begunstigingstermijn wordt gegeven, is sprake van een beschikking waartegen opnieuw bezwaar en (hoger) beroep tegen openstaat;
3. toepassen bestuursdwang. Daarbij strekt het tot de aanbeveling om een draaiboek toepassen bestuursdwang op te stellen;
4. kostenverhaalbeschikking voorbereiden
5. invorderen

Zoals al opgemerkt kan de procedure kan ingekort worden door in plaats van stap 3 direct een last onder bestuursdwang aan te zeggen of over te gaan tot spoedeisende bestuursdwang.



Bijlage 2

Draaiboek

Bij het feitelijk toepassen van bestuursdwang komt veel kijken en daarom is het raadzaam (ruim) van te voren een draaiboek op te stellen. Daarbij dienen de volgende elementen te worden betrokken:

1. wie moeten er worden ingeschakeld bij toepassing van bestuursdwang (aannemers, slopers, andere derden, computerdeskundigen et cetera);
2. op welke termijn zijn deze personen beschikbaar en tegen welke prijs (bedenk dat kosten die gemaakt en verhaald worden redelijk moeten zijn. Volg daarom de reguliere interne procedures en vraag tijdig – indien de tijd het toelaat – offertes aan);
3. hoeveel tijd denken zij nodig te hebben om de toepassing bestuursdwang uit te voeren?
4. bespreek met hen eventuele risico's of mogelijke complicaties en voorzie in alternatieve scenario's, een vangnet;
5. is een machtiging nodig en zo ja, regel deze dan tijdig;
6. dienen materialen of andere zaken te worden meegevoerd en opgeslagen na toepassen bestuursdwang? Regel dan een opslagvoorziening en transport, eventueel verzekering;
7. zorg dat dit plaatsvindt in overeenstemming met relevante wet- en regelgeving. Indien afvalstoffen moeten worden vervoerd en afgegeven, dan dient bijvoorbeeld te worden gehandeld in overeenstemming met hoofdstuk 10 Wm;
8. maak een proces-verbaal op van het meevoeren en opslaan; en
9. verstrek een afschrift aan degene die de zaken onder zijn beheer had;
10. indien zaken moeten worden bewaard, regel een opslaglocatie en sluit indien nodig een verzekering af;
11. is de veiligheid in het geding? Dient beveiliging te worden ingeschakeld, al dan niet met behulp van politie inzet?
12. zet het draaiboek op schrift en bespreek het draaiboek tijdig met alle betrokkenen.