

# Eerder verbindend dan visionair

## Een analyse van de overwegingen van burgemeesters bij het gebruiken van de handhavende bevoegdheden uit de Wet Damocles

*Ineke Bastiaans & Niels Karsten*

*Verskillende auteurs vrezen dat burgemeesters door de gestage uitbreiding van hun bevoegdheden verworden tot een burgerboeman, wat hun positie als burgervader schaadt. Empirisch onderzoek naar de manier waarop ze hun OOV-bevoegdheden gebruiken is echter nauwelijks beschikbaar. Dit artikel onderzoekt de overwegingen van burgemeesters uit Zuidoost-Brabant bij het sluiten van panden onder de Wet Damocles. Het blijkt dat burgemeesters daarbij vooral beleidsmatige en situationele overwegingen hanteren. Bovendien volgen ze meestal het gemeentelijke Damoclesbeleid. Van de afspraken in de regio wijken ze wel veel af, maar dat doen ze juist om situationeel gepast te kunnen handelen. Van visionair en controversieel leiderschap is zodoende nauwelijks sprake.*

### 1 De burgemeester als sheriff

Het Nederlandse burgemeestersambt verandert de laatste jaren ingrijpend. Traditioneel staat de burgemeester als onafhankelijk burgervader boven de partijen en fungeert hij als hoeder van de gemeente en de gemeenschap. Vooral door de gestage uitbreiding van zijn bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid wordt de burgemeester heden ten dage tegelijk steeds meer gezien als bestuurlijk handhaver, die zich teweerstelt tegen ordeverstoringen, onveiligheid en ondermijnende criminaliteit. Verschillende auteurs vrezen dat deze rol van *crimefighter* afbreuk doet aan de positie van de burgemeester als onpartijdig verbinder. Er zou een 'problematische rolvermenging' plaatsvinden (Mein, 2010), omdat de burgemeester in rap tempo 'ontvriendt' (Sackers, 2010): in zijn rol als handhaver neemt de burgemeester in toenemende mate politiek en maatschappelijk controversiële beslissingen, die hem tot een 'burgerboeman' zouden kunnen maken en die zijn politieke onafhankelijkheid onder druk zouden zetten. Over de (verdere) uitbreiding van de OOV-bevoegdheden van de burgemeesters en de betekenis daarvan voor het burgemeestersambt wordt dan ook intensief debat gevoerd, niet in de laatste plaats tussen (oud-)burgemeesters. De een haalt de burgemeester het liefst zo snel mogelijk uit de vuurlinie (Schneiders, 2018), terwijl anderen de burgemeester juist graag als lokale sheriff zien (Blanksma, Depla, Jorritsma, Mikkers & Weterings, 2018).

Tot nu toe is dat debat vooral normatief van aard. Uitzonderingen daargelaten, zie bijvoorbeeld Prins (2014), is empirisch onderzoek naar hoe burgemeesters

hun bevoegdheden gebruiken schaars. Juridisch onderzoek naar de toepassing van een aantal van de nieuwe bevoegdheden is al wel beperkt beschikbaar, bijvoorbeeld naar hoe vaak ze worden ingezet en hoe rechters de toepassing ervan beoordelen (zie bijvoorbeeld Bruijn & Vols, 2017; Bruijn, Vols, & Brouwer, 2018). Maar bestuurskundig onderzoek naar hoe burgemeesters hun bevoegdheden gebruiken, is er nog nauwelijks. In dit artikel onderzoeken we daarom hoe burgemeesters hun handhavende bevoegdheid gebruiken binnen artikel 13b Opiumwet, ook wel aangeduid als de Wet Damocles, die hun de bevoegdheid geeft tot het sluiten van een voor het publiek toegankelijk lokaal of woning en daarbij behorend erf in geval van verkoop, aflevering of verstrekking dan wel de aanwezigheid van middelen. Dat doen we, omdat het gebruik van deze bevoegdheid de laatste jaren een hoge vlucht heeft genomen – naar schatting gaat het om ongeveer duizend panden per jaar – en omdat het een van de boegbeelden is geworden van de burgemeester als bestuurlijk handhaver in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit (Bruijn, 2018). Ook weten we uit eerder onderzoek dat burgemeesters bij het gebruik van deze bevoegdheid verschillende afwegingen maken, maar nog niet welke overwegingen dat zijn (VROM-Inspectie, 2009).

We hanteren in dit onderzoek een leiderschapsperspectief, waarbij we analyseren welke overwegingen burgemeesters maakten bij de toepassing van hun bevoegdheid. Centraal stellen we de vraag of zij een pand sloten vanuit een eigen inhoudelijke visie waarin een bepaalde maatschappelijke doelstelling of bepaalde ideologische normen en waarden tot uitdrukking komen, of dat ze dat deden als ‘getrouwe’ uitvoerders van het lokale en het regionale Damoclesbeleid. Hierin laten we het onderscheid van John en Cole (1999) terugkomen tussen de burgemeester als eigenstandig ‘visionair leider’ enerzijds, en de meer op consensus gerichte burgemeester die als ‘zaakwaarnemer’ uitvoering geeft aan het beleid dat in overleg met anderen is vastgesteld. Sterk verwant daaraan is het onderscheid tussen transformationele en transactionele leiders, waarbij het eerstgenoemde type leiders gericht is op het inspireren van anderen vanuit eigen overtuigingen en het laatstgenoemde type meer gericht is op het dienen van anderen (Bass & Bass, 2008). Het antwoord op de vraag welk van deze twee typen leiderschap burgemeesters tonen door vanuit meer situationele of juist meer visionaire overwegingen te handelen, maakt inzichtelijk of de burgemeester een eigen politieke invulling geeft aan zijn bevoegdheid, en daarmee minder politiek neutraal en verbindend optreedt, of juist de verbinding met de gemeenteraad en andere burgemeesters in de regio zoekt. In het eerste geval zou er veel eerder sprake zijn van een problematische rolvermenging die de rol van de burgemeester als apolitek verbinder en hoeder uitholt, dan in het laatste geval.

We stellen concreet drie vragen:

- a Wat zijn de overwegingen van burgemeesters bij het sluiten van panden in het kader van de Wet Damocles?
- b In hoeverre passen de besluiten van de burgemeester in het gemeentelijke Damoclesbeleid?
- c In hoeverre passen de besluiten van de burgemeester in het regiobeleid?

Het antwoord op de eerst vraag geeft inzicht in welk typen waarden een rol spelen in de afwegingen van burgemeesters bij het toepassen van hun handhavende bevoegdheid. In onze conceptie van leiderschap staan de overwegingen centraal, omdat het gezag van een bestuurder afhangt van de mate waarin hij het publiek weet te overtuigen van de juistheid van zijn handelen ('t Hart, 2005). En deze overwegingen spelen een belangrijke rol in het onderscheid tussen transformatieel en transactioneel leiderschap (Bass & Bass, 2008). De antwoorden op de tweede en derde vraag geven eveneens inzicht in hoeverre de burgemeester vanuit eigen overtuiging handelt en dus 'politiek' handelt, of dienend is aan in samenspraak met anderen opgesteld beleid.

## 2 Vier typen beleidsoverwegingen

Voor het analyseren van de overwegingen van burgemeesters gebruiken we het onderscheid van Fischer (2003) tussen vier verschillende typen overwegingen, of wel discoursen, die gebruikt kunnen worden om beleidskeuzes te onderbouwen: (a) technisch-analytische overwegingen, (b) situationele overwegingen, (c) maatschappelijke overwegingen, en (d) ideologische overwegingen.

*Technisch-analytische overwegingen* zijn geënt op het bestaande beleid. Een bestuurder volgt in zo'n geval in zijn besluitvorming de vooraf vastgestelde, algemene beleidskaders. In het kader van het Damoclesbeleid kan hierbij gedacht worden aan sluiting van een pand bij indicaties van handel, zoals een overschrijding van de toegestane hoeveelheden drugs, de aanwezigheid van grote hoeveelheden contant geld, de aanwezigheid van een aparte ingang voor leveranciers of een overschrijding. De kernvraag is hier: is de overweging gebaseerd op specificaties uit het beleid?

*Situationele overwegingen* zijn niet algemeen van aard, maar wegen de unieke omstandigheden van het geval, niet vanuit een bepaalde ideologie, maar vanuit een contingentiebenadering die de proportionaliteit van het beleidshandelen vooropstelt. Een bestuurder volgt hier dus in principe de algemene beleidskaders, maar weegt de toepassing daarvan naar gelang de situatie. Hij past zijn handelen dus aan de specifieke omstandigheden van het geval aan, wat maakt dat het om situationeel, of adaptief leiderschap gaat (Hernandez, Eberly, Avolio & Johnson, 2011), volgend aan wat de context van hem vraagt. In het kader van de Wet Damocles kunnen we bijvoorbeeld denken aan de aanwezigheid van kinderen in een drugspand of aan geldproblemen van de overtreder. De kernvraag is hier: is de overweging gebaseerd op de uniciteit van de situatie?

*Maatschappelijke overwegingen* zijn gericht op het bereiken van een algemeen maatschappelijk doel, zoals het tegengaan van overlast in de wijk, het voorkomen van brandgevaar, of het ontmoedigen van criminaliteit. Een bestuurder werkt in zo'n geval toe naar een bepaalde maatschappelijke visie, en houdt daarbij minder rekening met de unieke omstandigheden van het geval. De kernvraag is hier: is de overweging gebaseerd op het bereiken van een bepaald maatschappelijk doel?

*Ideologische overwegingen* zijn dan weer gericht op het realiseren van bepaalde algemene normen of waarden, zonder dat daarbij in de eerste plaats naar de

maatschappelijke effecten wordt gekeken. In het kader van het Damoclesbeleid kan hierbij gedacht worden aan het sluiten van drugspanden vanuit de morele overtuiging dat criminaliteit niet mag lonen, ook zonder dat er sprake is van overlast in de wijk. De kernvraag is hier: is de overweging gebaseerd op een algemeen ideologisch denkbeeld?

Waar technische en situationele overwegingen een uiting zijn van leiderschap dat dienend is aan het beleid en aan de specifieke omstandigheden van het geval en weinig politiek van aard zijn, zijn maatschappelijke en ideologische overwegingen politiek van aard en wijzen ze op eigenstandig, visionair leiderschap door burgemeesters (zie ook Terpstra, 2002), wat het door Fischer gemaakte onderscheid goed bruikbaar maakt voor dit onderzoek.

### 3 Methodologie

We analyseren in dit onderzoek 27 echte casus, dat wil zeggen daadwerkelijke toepassingen van de Damoclesbevoegdheid. Dat doen we omdat de feitelijke context bepalend kan zijn bij het nemen van besluiten, en onderzoek naar daadwerkelijke besluitvorming daarom de voorkeur verdient boven hypothetische casus, zoals bijvoorbeeld in een vignettenstudie (Avellaneda, 2013; Kühberger, Schulte-Mecklenbeck & Perner, 2002). De casus zijn afkomstig uit vijftien gemeenten uit de provincie Noord-Brabant.

Die keuze is ingegeven vanuit een *most similar systems design* (Lijphart, 1975): we minimaliseren de variatie tussen de casus door de overige omstandigheden zo veel mogelijk gelijk te houden. Binnen die omstandigheden analyseren we de overwegingen van burgemeesters. Zo isoleren we zo veel mogelijk het optreden van de individuele bestuurder. We kozen voor de provincie Noord-Brabant, omdat deze wordt beschouwd als een 'ideale' plaats voor ondermijnende criminaliteitsvormen door de gunstige geografische ligging, de nabije aanwezigheid van de haven van Rotterdam en de maatschappelijke acceptatie die heerst op het platteland (Nationale Politie en Openbaar Ministerie, 2016). Sluiting komt daardoor ook veelvuldig voor in de regio.

Binnen de provincie is gekozen voor de regionale eenheid Oost-Brabant, specifiek Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, die 21 gemeenten omvat. Deze keuze is ingegeven door het feit dat er binnen deze regio op dit beleidsterrein intensief wordt samengewerkt tussen gemeenten. Dit is een indicator dat er in de regio afspraken zijn gemaakt over de aandacht voor en aanpak van ondermijning en dat er overeenstemming is over de aard en de mate van de veiligheidsproblematiek. Al deze gemeenten hebben een vigerend Damoclesbeleid en sluiten daadwerkelijk panden. Ondanks de overeenkomsten binnen de regio is er ook verschil tussen de gemeenten: er zijn burgemeesters die bekend staan als snelle sluiters en er zijn burgemeesters die bijna niet sluiten.

Binnen de regio zijn casus geselecteerd op basis van de volgende criteria: (a) de casus is niet ouder dan uit het jaar 2016 omdat het Damoclesbeleid van bijna alle gemeenten sinds 2015 vigerend is, (b) de casus is afgerond, (c) de casus is niet herleidbaar (in verband met de privacy), en (d) de casus is controleerbaar op basis

van een aankondiging, gerechtsuitspraak, mediaberichtgeving, enzovoort. Het gaat dus alleen om gevallen waarin de bevoegdheid daadwerkelijk is gebruikt en niet om gevallen waarin de burgemeester uiteindelijk heeft besloten niet te sluiten. Deze keuze vergroot de validiteit van het onderzoek, omdat er dan een officieel besluit ligt; in andere gevallen is geen sprake van casus van het gebruik van de bevoegdheid. Op de afweging om de bevoegdheid al dan niet in te zetten, wat ook een aspect is van de leiderschapsrol van burgemeesters, geeft ons onderzoek dus geen zicht. Het criterium van controleerbaarheid is gehanteerd om triangulatie mogelijk te maken ten aanzien van de gehanteerde overwegingen. Gegevens die per gemeente bekeken zijn, zijn het Damoclesbeleid, aankondigingen, besluiten en persberichten. De informatie uit deze stukken is geverifieerd in interviews. Per gemeente heeft een interview plaatsgevonden met de burgemeester en/of een ambtenaar OOV en is een inhoudsanalyse van relevante documenten verricht. De interviews zijn getranscribeerd.

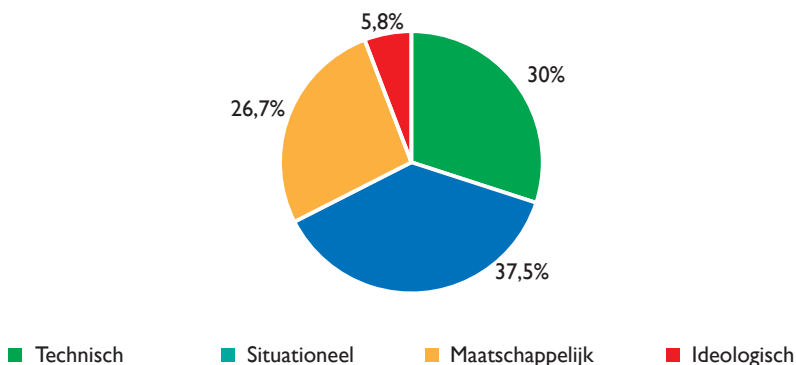
In totaal zijn 120 overwegingen van burgemeesters geïdentificeerd. Deze zijn vervolgens gecodeerd aan de hand van een codeboek dat was opgesteld op basis van het theoretisch kader. De betrouwbaarheid van de codering is gecontroleerd door een tweede codeur alle overwegingen te laten hercoderen. Enkele codes zijn op basis daarvan aangepast. Vervolgens is een Krippendorff's Alpha-test uitgevoerd in SPSS, die een waarde geeft van 0,809 ( $n=120$ ), wat kan worden beschouwd als voldoende betrouwbaar (De Swert, 2012).

## 4 Resultaten

In deze paragraaf worden de bevindingen van het onderzoek uiteengezet. We gaan daarbij eerst in op de typen overwegingen die we aantreffen en vervolgens op de aansluiting bij het gemeente- en regiobeleid.

### 4.1 Soorten overwegingen bij toepassing van de Wet Damocles

Van alle 120 overwegingen die burgemeesters in de 27 onderzochte casus meewogen, is 37,5% een situationele afweging, 30% een technische afweging, 26,7% een maatschappelijke afweging en 5,8% een ideologische afweging. In bijlage 1 is een verdere uitsplitsing van overwegingen per casus opgenomen. Het leiderschap dat burgemeesters laten zien is dus in de eerste plaats situationeel, omdat de unieke omstandigheden van het geval een prominente plaats innemen bij het sluiten van panden. Het beleid speelt evenwel, logischerwijs, ook een prominente rol in de afwegingen van burgemeesters: 36 van de afwegingen, ofwel 30%, is direct te herleiden tot het vigerende beleid. Daarmee laten burgemeesters zien het doel van de handhavende bevoegdheden voor ogen te hebben en te houden. Onder de technische overwegingen treffen we veelal de overtreding van de overschrijdingshoeveelheid aan, evenals indicaties van handel. Ook is het aantreffen van meerdere illegale artikelen naast drugs in de woning met enige regelmaat een aanleiding tot handhavend optreden.



**Figuur 1** Verdeling overwegingen van burgemeesters naar type (n=120)

Opvallend is dat de burgemeesters bij het nemen van een besluit in het kader van de Wet Damocles nooit alleen technische overwegingen meewegen. Die worden namelijk altijd vergezeld door andere afwegingen. Burgemeesters volgen dus niet klakkeloos het vooraf vastgestelde beleid, maar maken in veel gevallen een eigen afweging op casusniveau, waarbij situationele afwegingen het meest voorkomen.

In totaal worden in 24 van de 27 casus situationele overwegingen meegewogen in de beslissing, waarvan we er in totaal 45 aantreffen. Bij de situationele overwegingen draait het veelal om de persoonlijke omstandigheden van de inwoners. Persoonlijke omstandigheden zijn voor een burgemeester weliswaar geen reden om een pand niet te sluiten, maar kunnen wel leiden tot actie buiten het Damoclesbeleid. Dit betekent dat de burgemeester binnen de gemeentelijke organisatie acties uitzet om verantwoordelijkheid te nemen voor de aangetroffen situatie. Situaties die aan het licht komen na het ontdekken van illegale activiteiten zijn bijvoorbeeld: de aanwezigheid van dieren, onderdrukking en/of bedreiging van de pandeigenaren/bewoners, of de onwetendheid van pandeigenaren/andere bewoners aangaande de illegale activiteiten. Opvallend is dat driemaal eenzelfde soort casus terugkomt waarbij één bewoner van een pand drugs op zijn kamer hield waar de andere bewoners niets van wisten. Tot driemaal toe komen de drie verschillende burgemeesters, op basis van voornamelijk situationele overwegingen, dan tot hetzelfde besluit: een bestuurlijke waarschuwing in plaats van sluiting zoals het beleid voorschrijft. Dit indiceert dat een situationele overweging gebaseerd op unieke situaties niet (altijd) leidt tot verschillende besluiten.

In totaal zijn 32 maatschappelijke overwegingen meegewogen, steeds ook in combinatie met andere overwegingen. In achttien van de 27 casus spelen maatschappelijke overwegingen een rol. De meeste maatschappelijke overwegingen richten zich op de omgeving van een drugspand. De aanwezigheid van een plek waar drugs verhandeld worden, zorgt namelijk regelmatig voor veel overlast en onrust in een wijk door de aanzuigende werking op criminaliteit. Dit speelt voor veel burgemeesters een rol bij de beslissing tot sluiting van een pand. Daarnaast willen veel burgemeesters het signaal afgeven dat wordt opgetreden om zo drugshandel te ontmoedigen. Vooral in het buitengebied is het sluiten van een pand regel-

matig bedoeld als signaal om te laten zien dat ook in het buitengebied toezicht wordt gehouden.

Ideologische overwegingen treffen we in totaal zeven keer aan, opnieuw steeds gemaakt in combinatie met andere soorten overwegingen. De ene soort ideologische overweging richt zich op het markeren van de eigen verantwoordelijkheid van mensen: burgemeesters vinden dat mensen zich bewust moeten zijn of bewust gemaakt moeten worden van de verantwoordelijkheid die ze hebben als ze een pand bezitten of verhuren. Burgemeesters wegen dat regelmatig mee bij bestuurlijke waarschuwingen, die ze inzetten om die verantwoordelijkheid te benadrukken. De andere soort ideologische overweging verzet zich tegen het op een illegale manier verdienen van geld, waardoor er niet bijdragen wordt aan een gemeenschap zoals anderen dat wel doen. Zeker als er duidelijke indicaties zijn van meerdere oogsten, waarbij dus al meer geld verdiend is, wordt dat gezien als een overweging voor een woningsluiting.

- *Overwegingen naar type besluit*

Het soort overweging is ook te ordenen naar het soort besluit dat de burgemeester neemt. Een burgemeester sluit een pand namelijk niet altijd meteen volledig. Hij kan ook een voorwaardelijke of gedeeltelijke sluiting opleggen, of een bestuurlijke waarschuwing afgeven. Tabel 1 laat zien dat situationele overwegingen bij ieder type een rol spelen. De tabel laat daarnaast zien dat bij bestuurlijke waarschuwingen situationele overwegingen vaker meegewogen worden en dat bij woningsluitingen technische overwegingen vaker meewegen. Een woningsluiting is dus veelal gebaseerd op het beleid, dat inderdaad uitgaat van sluiting bij overtreding van de wet. Maar ook maatschappelijke overwegingen spelen relatief vaak een rol bij woningsluiting. Uit de interviews blijkt dat bij sluiting veelal de ernst van de overtreding (technisch) meegewogen wordt in combinatie met de effecten voor bijvoorbeeld de omgeving (maatschappelijk), omdat de woningsluiting een grotere impact heeft op het leven van de bewoners en deze impact gerechtvaardigd dient te worden. Dat gebeurt dus veelal vanuit maatschappelijk oogpunt. De interviews wijzen erop dat situationele overwegingen veelal worden meegewogen bij woningsluiting, zodat de burgemeester zich goed kan verantwoorden in het geval van beroep tegen een besluit.

**Tabel 1** Overwegingen geordend naar type besluit

	Technisch	Situatie- neel	Maatschap- pelijk	Ideologisch	Totaal
Bestuurlijke waarschuwing	6,7%	16,7%	0,8%	1,7%	25,8%
Gedeeltelijke sluiting	0,0%	3,3%	0,8%	0,0%	4,2%
Voorwaardelijke sluiting	0,0%	2,5%	2,5%	0,0%	5,0%
Woningsluiting	23,3%	15,0%	22,5%	4,2%	65,0%
Totaal	30,0%	37,5%	26,7%	5,8%	100%



De kleine N bij een aantal typen besluiten maakt het niet mogelijk definitieve uitspraken te doen over de samenhang tussen type besluit en type overwegingen, maar de analyse geeft aanleiding om te vermoeden dat er aan de verschillende typen besluiten verschillende typen overwegingen ten grondslag liggen.

Al met al zien we burgemeesters, als we naar de aangetroffen overwegingen kijken, dus niet zo zeer optreden als visionaire leiders die een eigen ideologie nastreven. Het zijn eerder getrouwe uitvoerders van het beleid en vooral situationele leiders die het beleid zo implementeren dat het recht doet aan de unieke omstandigheden die in de praktijk worden aangetroffen. En daarbij lijkt het type besluit verschil te maken, waarbij de woningsluiting vooral beleidsmatig en maatschappelijk verantwoord wordt en de bestuurlijke waarschuwing vooral situationeel.

#### *4.2 Aansluiting bij het gemeentelijke beleid*

De 27 besluiten van de burgemeester zijn in ons onderzoek getoetst aan twee onderdelen van het gemeentelijke Damoclesbeleid. Het eerste onderdeel waaraan getoetst is, is of er sprake is van een overtreding zoals wordt aangegeven in de Opiumwet. Hierbij moet er dus sprake zijn van een overtreding van de handelshoeveelheid. Dit is belangrijk, want zonder deze overtreding van de handelshoeveelheid mag de burgemeester niet handhavend optreden. Het tweede onderdeel waaraan getoetst is, is het hanteren van de Damoclesmatrix zoals deze is opgenomen in het lokaal vastgestelde Damoclesbeleid. De matrix schrijft voor bij welke overschrijding van de Opiumwet de burgemeester mag optreden, welke herstelmaatregelen de burgemeester mag nemen (bestuurlijke waarschuwing of sluiting) en voor hoe lang de burgemeester de herstelmaatregelen mag toepassen.

In alle 27 casus is er sprake van een overtreding van de handelshoeveelheid. De burgemeester heeft op dit punt dus in alle casus gehandeld volgens de richtlijnen. De aangetroffen hoeveelheden verschillen echter sterk. In sommige casus besluit de burgemeester te sluiten bij het vinden van een tiental plantjes, in andere casus geven de burgemeesters bij een kleine overschrijding van de handelshoeveelheid aan niet te sluiten maar hooguit te waarschuwen.

Als tweede is er gekeken in hoeverre de burgemeester de Damoclesmatrix hanteert. De Wet Damocles geeft de burgemeester namelijk de vrijheid om af te wijken van het vigerende beleid van de gemeente, mits het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel in acht worden genomen (Bruijn & Vols, 2017). In het gemeentelijke Damoclesbeleid is een hardheidsclausule opgenomen, wat de burgemeester de gelegenheid geeft om afwijkend te beslissen. In negentien van de 27 casus heeft de burgemeester gehandeld volgens de Damoclesmatrix in het gemeentelijke Damoclesbeleid. In de overige acht casus wijkt de burgemeester af van de Damoclesmatrix en maakt hij dus gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid. Dit doet hij bijvoorbeeld door een woning maar voor een gedeelte af te sluiten, met ontzegging van de toegang aan bepaalde personen, of door een pand voorwaardelijk te sluiten. In een aantal casus besluit de burgemeester om bij het aantreffen van drugs niet te sluiten in overeenstemming met de matrix, maar een bestuurlijke waarschuwing te geven. Ook wijkt een burgemeester soms af door een pand korter of juist langer te sluiten dan dat de matrix voorschrijft. Uit het



onderzoek blijkt dat de burgemeester bij het gebruiken van zijn discretionaire bevoegdheden veel situationele overwegingen maakt.

Sommige gemeenten hebben overigens verzwarende omstandigheden in het beleid opgenomen. Dat stelt hen in staat om een zwaardere handhavende maatregel te nemen zonder af te wijken van het beleid. In andere gemeenten is niet gekozen voor deze aanpak omdat de lijst van verzwarende maatregelen nooit compleet zou zijn. Het argument van die gemeenten is dat de burgemeester altijd een verzwarende maatregel kan opleggen. Door gebruik te maken van de discretionaire bevoegdheid hoeven er volgens hen geen verzwarende maatregelen opgenomen te worden in het beleid, zo blijkt uit de voor dit onderzoek gehouden interviews.

Tabel 2 is een weergave van hoe burgemeesters hebben gehandeld uitgesplitst naar het soort besluit dat ze hebben genomen. Hieruit blijkt dat van de zeven bestuurlijke waarschuwingen er in totaal vier bestuurlijke waarschuwingen zijn afgegeven door middel van de normale toepassing van de Damoclesmatrix. Bij drie bestuurlijke waarschuwingen is gebruikgemaakt van de discretionaire bevoegdheid. Bij de gedeeltelijke sluiting en de voorwaardelijke sluiting is ook gebruikgemaakt van de discretionaire bevoegdheid. Deze bijzondere besluiten zijn in geen van de gemeenten opgenomen in het Damoclesbeleid. Van de in totaal achttien woningsluitingen zijn er vijftien gesloten volgens de matrix uit het gemeentelijke Damoclesbeleid. Bij drie woningsluitingen heeft de burgemeesters besloten zijn discretionaire bevoegdheid te gebruiken. Bij één woningsluiting is door de burgemeester besloten om de woningsluiting eerder te beëindigen dan het gemeentelijke Damoclesbeleid voorschrijft. Daar is dus wel gehandeld volgens de matrix, maar is de sluiting vroegtijdig beëindigd. Dit maakt dat er dus twee besluiten in één casus zijn genomen: een besluit om de woning te sluiten en een besluit om de woningsluiting eerder te beëindigen, waarbij de burgemeester gebruikmaakte van zijn discretionaire bevoegdheid.

**Tabel 2** *Gebruik discretionaire bevoegdheid naar type besluit*

	<b>Toepassing conform matrix</b>	<b>Gebruik discretionaire bevoegdheid</b>
Bestuurlijke waarschuwing	4	3
Gedeeltelijke sluiting	0	1
Voorwaardelijke sluiting	0	1
Woningsluiting	15	4
Totaal	19	9*

\* Het vroegtijdig beëindigen van de woningsluiting is een extra besluit inzake woningsluiting. Het totaal aantal besluiten dat ten grondslag ligt aan de 27 casus bedraagt daarom 28.

Het is opvallend dat de burgemeester zijn discretionaire bevoegdheid het meest gebruikt om een minder zware maatregel op te leggen dan het Damoclesbeleid voorschrijft: bestuurlijke waarschuwing in plaats van een sluiting, een gedeeltelijke sluiting en een voorwaardelijke sluiting in plaats van een volledige sluiting en het vroegtijdig beëindigen van een sluiting. Slechts in drie casus gebruikt de bur-

gemeester zijn discretionaire bevoegdheid om een zwaardere maatregel op te leggen: een sluiting in plaats van een bestuurlijke waarschuwing.

Al met al volgen burgemeesters dus in 70% van de gevallen het gemeentelijke Damoclesbeleid en wijken ze daar in 30% van de gevallen van af. Waar ze dat doen, doen ze dat vooral om de maatregelen te verlichten. En aan die beslissingen liggen vooral situationele overwegingen ten grondslag. Afgezet tegen het lokale beleid zien we dus dat de burgemeester in de eerste plaats zaakwaarnemer is in de zin dat hij het gemeentelijke beleid volgt en, waar nodig geacht, gebruikmaakt van zijn discretionaire bevoegdheid vanuit een idee van situationeel leiderschap.

#### 4.3 Aansluiting bij het regiobeleid

Behalve aan het gemeentelijke beleid zijn de onderzochte besluiten van de burgemeesters ook getoetst aan twee aspecten van het regiobeleid: (a) de algemene dan wel casusgerichte aanpak en (b) het al dan niet respecteren van afspraken met ketenpartners.

- *Het volgen van de algemene aanpak*

In het regionale beleid van Brabant-Zuidoost is een algemene aanpak overeengekomen, die bepaalt dat er altijd gehandhaafd moet worden, wat de individuele omstandigheden ook mogen zijn. Het idee hierachter is dat hiermee een sterk signaal wordt afgegeven. Enerzijds naar de overtreders: 'Let op: hier wordt streng gehandhaafd', anderzijds ook naar de mogelijke 'slachtoffers' en mensen die ondersteuning bieden aan de activiteiten: 'Op het moment dat je meewerkt aan het ondersteunen van criminele activiteiten, word je aangepakt'. Deze niet-casusgerichte aanpak gaat ervan uit dat de burgemeester op voorhand een lijn kiest die voor iedereen hetzelfde is en daar vervolgens naar handelt. Bij het casusgerichte handelen daarentegen wordt per casus gekeken hoe de burgemeester wil handelen. Dit betekent dat de burgemeester op individueel niveau de casus beoordeelt en de juiste aanpak bepaalt. Daarbij is dus sprake van meer *agency* en persoonlijk leiderschap van de burgemeester, omdat die zijn eigen afweging maakt.

Van de in totaal vijftien gemeenten stellen er twaalf dat zij de strenge, algemene aanpak hanteren. Dit betekent dat er in eerste instantie niet gekeken wordt naar individuele omstandigheden, maar naar de toepassing van het handhavingsbeleid. Er is echter maar één gemeente van deze twaalf waar deze benadering ook expliciet naar voren komt in de overwegingen bij het nemen van een sluitingsbesluit. Bij de andere gemeenten wegen burgemeesters juist ook veel situationele overwegingen mee voordat zij een besluit nemen, en dat leidt in sommige casus ook tot niet-handhaven of anders handhaven dan de regionale aanpak voorschrijft. Dit wil echter niet per se zeggen dat de andere elf gemeenten, die zeggen een strenge aanpak te hebben, deze niet hanteren. Uit onze gegevens komt namelijk naar voren dat burgemeesters ook bij het nemen van strenge besluiten – meteen sluiten bij het aantreffen van (kleine) hoeveelheden – situationele factoren meewegen. De strenge lijn wordt dan aangevuld met casusspecifieke overwegingen, die evenwel niet altijd tot een ander besluit leiden.

Burgemeesters geven in de gevoerde gesprekken aan op dit punt in een moeilijke positie te zitten. Enerzijds zouden zij graag een eensluidend regionaal beleid voe-

ren voor alle gevallen, maar tegelijk hebben ze soms te maken met schrijnende persoonlijke situaties en houden ze rekening met de groeiende rechtsgang van Damocleszaken bij de rechtbank. Wetende dat de rechter de individuele casus beoordeelt op proportionaliteit en subsidiariteit en daarbij de regionale aanpak niet meeweegt, voelen zij zich haast verplicht ook op individuele gronden afwijgingen te maken, en zo nodig van het regionale beleid af te wijken. Dat maakt het niet gemakkelijk de regionale, algemene en strenge lijn te blijven hanteren en niet-casusgericht te besluiten.

- *Afspraken met ketenpartners*

Het tweede onderdeel van de regionale afspraken waaraan getoetst is, is of de burgemeester oog heeft voor partners in de ketensamenwerking. Dit houdt in dat de burgemeester bij het gebruik van zijn handhavende bevoegdheden rekening houdt met partners waar de burgemeester mee moet samenwerken. We hebben hierbij gekeken of er op bepaalde terreinen regionale afspraken zijn gemaakt en op welke manier burgemeesters daar mee omgaan. Denk hierbij aan afspraken met woningbouwverenigingen over het niet sluiten van (sociale)huurwoningen, die dan aan de woningvoorraad zouden worden onttrokken, of aan afspraken met zorginstellingen over de handhaving in hun woningen. We wegen dit mee in dit onderzoek, omdat het oog hebben voor partners laat zien of de burgemeester rekening houdt met andere belanghebbenden en met hen tot afspraken komt en daar ook naar leeft. Op het moment dat een burgemeester veel rekening houdt met de partners in de ketensamenwerking, en zelfs zijn besluit daarop afstemt, duidt dit op een consensusgerichte leiderschapsstijl. De burgemeester kan immers ook kiezen voor een aanpak waarbij de partners in de ketensamenwerking zich aanpassen aan het besluit van de burgemeester, wat meer zou duiden op visionair leiderschap.

Uit de interviews komt naar voren dat er in de regio is afgesproken dat er altijd gehandhaafd wordt, maar dat deze afspraak niet door iedere burgemeester hetzelfde wordt uitgelegd aan de partners in de ketensamenwerking. Dit leidt ertoe dat het per burgemeester verschilt hoe er wordt omgegaan met de belangen van partners in de ketensamenwerking. Dit komt het uitdrukkelijkst naar voren als het gaat om de afspraken met woningbouworganisaties. Elf van de vijftien burgemeesters hebben afspraken gemaakt met woningbouwverenigingen over het al dan niet sluiten van huurwoning. Zij besluiten ingevolge deze afspraken een pand van de woningbouwvereniging niet te sluiten op het moment dat de verhuurder maatregelen neemt om het huurcontract te ontbinden. De vier andere burgemeesters maken evenwel geen onderscheid tussen particuliere verhuurders en woningbouwverenigingen. Zij sluiten een huurpand wel, omdat zij vinden dat een woning van een woningbouwvereniging niet anders behandeld dient te worden dan een particuliere huurwoning. Deze burgemeesters willen geen precedentwerking en sluiten daarom uit principe alle woningen, mocht dat nodig zijn.

Concluderend kan gesteld worden dat de dagelijkse handhavingspraktijk lang niet altijd overeenstemt met de afspraken die burgemeesters in regioverband hebben gemaakt. Burgemeesters laten in hun uitstraling en beleid zien dat zij één lijn trekken en dat die lijn betekent dat er bij een overtreding van de Wet Damocles

altijd sluiting volgt, ongeacht de omstandigheden. Dit beeld laat een sterke en visionaire burgemeester zien. Kijken we naar de feitelijke besluiten en de overwegingen die daar achter liggen, dan zien we dat de praktijk voor een flink deel een andere is. Burgemeesters maken wel degelijk eigen casusspecifieke afwegingen, en tonen daarin in die zin zelfstandig leiderschap. Maar ze hanteren daarbij vooral situationele overwegingen, die primair gericht zijn op het nemen van beslissingen die de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit respecteren in het licht van mogelijke rechterlijke toetsing. Daaruit spreekt eerder een beeld van volgzzaamheid dan een beeld van sterk burgemeesterlijk leiderschap, omdat besluiten niet worden gedreven door een eigen inhoudelijke, ideologische of maatschappelijke visie, maar voorsorteren op rechterlijke toetsing.

## 5 Discussie

Bij de toepassing van het Damoclesbeleid hanteren burgemeesters dus vooral beleidstechnische en casusspecifieke overwegingen. Minder vaak worden maatschappelijke en ideologische overwegingen meegewogen, die een bepaald burgemeesterseigen maatschappelijk doel of een individuele ideologie nastreven. Die bevinding laat zien dat burgemeesters bij het gebruik van hun handhavende bevoegdheid eerder gezien kunnen worden als consensusgerichte zaakwaarnemers die als portefeuillehouders uitvoering geven aan beleid dat in samenspraak met de gemeenteraad en anderen is vastgesteld, dan als eigenstandige visionaire leiders (zie John & Cole, 1999). Bovendien handelt de burgemeester meestal volgens het gemeentelijke Damoclesbeleid, wat eveneens duidt op een meer verbindende invulling van het leiderschap op dit terrein.

Pas als we de beslissingen van burgemeesters afzetten tegen de in de regio Brabant-Zuidoost gemaakte afspraken zien we meer *agency* van burgemeesters. Terwijl ze over het algemeen juist het liefst gelijk willen optrekken met de omliggende gemeenten om zo een waterbedeffect te vermijden, en gezamenlijk de 'sluiting tenzij'-afspraken overeen zijn gekomen, zien we dat burgemeesters lokaal veelal toch hun eigen invulling geven aan het Damoclesbeleid. Dat leidt regelmatig ook tot andere beslissingen, maar niet altijd. Het maakt in ieder geval duidelijk dat er een meer casusgerichte aanpak wordt gehanteerd dan regionaal is overeengekomen. Daarbij is de 'sluiting tenzij'-aanpak, die op zich duidt op gezamenlijk visionair leiderschap van de burgemeesters in de regio, feitelijk nauwelijks te handhaven vanuit de individuele verantwoordelijkheid die burgemeesters als bestuursorgaan hebben.

Juridisering speelt hierin een evidente rol: burgemeesters wegen de unieke omstandigheden van het geval mee, omdat hun beslissingen hierop mogelijk door een rechtbank worden getoetst (zie ook Karsten, Schaap, Hendriks, Van Zuydam & Leenknecht, 2014: 87; Bruijn, 2018). De toenemende druk vanuit de rechtbank maakt dat burgemeesters zich meer en beter moet verantwoorden over hun besluiten (Bruijn & Vols, 2017). Als een burgemeester dit niet doet, dan loopt hij het risico dat het besluit teruggedraaid wordt door de rechtbank. De 'kwetsbaarheid' die daarmee gepaard gaat, bijvoorbeeld in het licht van de publieke opinie

over burgemeesters die (herhaaldelijk) ongelijk krijgen in de rechtbank, weerhoudt ten minste een deel van de geïnterviewde burgemeesters ervan vasthoudend de strenge, regionale lijn te volgen. Hier botsen de typen leiderschap van de visionair en van de zaakwaarnemer met elkaar. Er komt in ons onderzoek duidelijk naar voren dat burgemeesters in de regio de verbinding zoeken vanuit een inhoudelijke visie op hoe het beleid zou moeten worden gehanteerd, wat meer duidt op visionair leiderschap (zie John & Cole, 1999), maar de omstandigheden zorgen er juist voor dat burgemeesters zich veel volgender en minder eigenstandig opstellen. Wat ons betreft vraagt dit mechanisme om een herijking van het regionale Damoclesbeleid, waarbij meer rekening wordt gehouden met de lokale uitwerking en casusspecifieke omstandigheden.

Over het geheel genomen komt uit ons onderzoek niet het beeld naar voren van een burgemeester als sheriff, die eigenstandig en vanuit een eigen visie invulling geeft aan het Damoclesbeleid. Hij volgt veel eerder het gemeentelijke beleid waarmee de gemeenteraad heeft ingestemd en toont vooral situationeel leiderschap. Ook op dit terrein heeft het leiderschap van de Nederlandse burgemeester, in ieder geval in de regio die wij onderzochten, dus een veel verbindender en apoliteker karakter dan tegenstanders van de burgemeester als sheriff soms doen geloven (zie ook Karsten & Hendriks, 2017). Daarmee lijkt het beeld van de problematische rolvermenging enigszins overtrokken (vergelijk Mein, 2010; Sackers, 2010) en vinden we voor wat betreft het Damoclesbeleid meer steun voor het idee van de burgemeester als 'supernetwerker' (Prins, 2014), wiens positie als burger-vader niet meteen ernstig onder druk staat. Daar zouden we tegenin kunnen brengen dat het publieke beeld zoals dat op burgers overkomt nog altijd een ander zou kunnen zijn, zeker als we uitgaan van de strenge lijn zoals die in het regionale beleid wordt voorgestaan en wordt uitgedragen. In de media zou een burgemeester, die de bevoegdheid immers uiteindelijk toepast, nog altijd als boeman kunnen overkomen. Daar geeft ons onderzoek geen inzicht in. Tegelijk weten we uit bestaande media-analyses wel al dat het publieke beeld van de burgerboeman, voor zover dat bestaat, burgemeesters niet serieus in de problemen brengt (Ambrosius & Karsten, 2018).

Daarbij moeten we natuurlijk wel opmerken dat dit onderzoek zich op maar één veiligheidsregio heeft gericht, juist om de omstandigheden zo veel mogelijk gelijk te houden en de overwegingen van individuele burgemeesters te isoleren. Dat heeft gevolgen voor de generaliseerbaarheid van onze bevindingen. We weten niet of die ook gelden buiten de regio. Wel bieden we met dit onderzoek een nog vrij zeldzame bestuurskundige analyse van hoe burgemeesters met hun nieuwe bevoegdheden omgaan. Ook moeten we opmerken dat we, omdat we bewust hebben gekozen voor échte beslissingen, de contextgevoeligheid van de genomen beslissingen niet helemaal hebben kunnen wegnemen. Er zijn altijd omstandigheden die een beslissing uniek maken en daarom tot andere overwegingen en een ander type leiderschap zouden kunnen leiden. Ook weten we, ondanks de triangulatie die we hebben toegepast, nooit helemaal zeker of we de échte overwegingen van burgemeesters hebben weten te achterhalen. Voor een deel blijven die zelfgerapporteerd. Een vignettenstudie die burgemeesters identieke fictieve casus voorlegt, zou beter kunnen toetsen of de overwegingen van burgemeesters echt per

individueel verschillen en of ze echt verschillende leiderschapsstijlen hanteren bij het gebruikmaken van hun bevoegdheden zoals die volgen uit het Damoclesbeleid. Tegelijk waren wij juist geïnteresseerd in hoe burgemeesters echt handelen. We laten met dit onderzoek zien dat er in het Damoclesbeleid aanzienlijke ruimte is voor politiek leiderschap voor burgemeesters, maar dat ze die niet op een fundamenteel andere manier invullen dan ze met veel van hun andere taken doen. Ze laten vooral het situationele besef en de pragmatische houding zien die zo kenmerkend zijn voor burgemeesters (Karsten, Schoenmaker, Bouwmans & Resoort, 2012), en waarmee ze de politisering van hun ambt die van dit soort politiek gevoelige bevoegdheden uitgaat goeddeels weten af te houden.

## Literatuur

- Ambrosius, R. & N. Karsten (2018) Burgemeester aan de schandpaal: een media-analyse naar de factoren die leiden tot het gedwongen vertrek van burgemeesters. *Bestuurskunde*, 27(1), 72-84.
- Avellaneda, C.N. (2013) Mayoral decision-making: issue salience, decision context, and choice constraint? An experimental study with 120 Latin American mayors. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(3), 631-661.
- Bass, B.M. & R. Bass (2008) *The Bass handbook of leadership: theory, research, & managerial applications*. New York: Free Press.
- Blanksma, E., P. Depla, J. Jorritsma, J. Mikkers & T. Weterings (2018) Een burgemeester is er ook voor keiharde misdaadbestrijding. *NRC Handelsblad* 10 april 2018.
- Brijijn, L.M. (2018) De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 4(3), 143-162.
- Brijijn, L.M. & M. Vols (2017) Ondermijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat: een analyse van de toepassing van de Wet Damocles. In: H.D. Tolsma & P. de Winter (red.), *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving* (pp. 189-205). Den Haag: Boom juridisch.
- Brijijn, L.M., M. Vols & J.G. Brouwer (2018) Home closure as a weapon in the Dutch war on drugs: Does judicial review function as a safety net? *International Journal of Drug Policy*, 51, 137-147.
- Fischer, F. (2003) *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Hart, P. 't (2005) Doing better, feeling worse: over de erosie van het overheidsgezag. *Beleid en Maatschappij*, 32(4), 226-238.
- Hernandez, M., M.B. Eberly, B.J. Avolio & M.D. Johnson (2011) The loci and mechanisms of leadership: exploring a more comprehensive view of leadership theory. *The Leadership Quarterly*, 22(6), 1165-1185.
- John, P. & A. Cole (1999) Political leadership in the new urban governance: Britain and France compared. *Local Government Studies*, 25(4), 98-115.
- Karsten, N. & F. Hendriks (2017) Don't call me a leader, but I am one: the Dutch mayor and the tradition of bridging-and-bonding leadership in consensus democracies. *Leadership*, 13(2), 154-172.
- Karsten, N., L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam & G.-J. Leenknecht (2014) *Majesteitelijk en magistraatlijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.



- Korsten, A.F.A., M. Schoenmaker, H. Bouwmans & A. Resoort (2012) *Onder burgemeesters: finesses van het burgemeesterschap*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Kühberger, A., M. Schulte-Mecklenbeck & J. Perner (2002) Framing decisions: hypothetical and real. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 89(2), 1162-1175.
- Lijphart, A. (1975) II. The comparable-cases strategy in comparative research. *Comparative Political Studies*, 8, 158-177.
- Mein, A. (2010) Uitbreiding bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid: een versterking of verzwakking van de positie van de burgemeester? *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 34-44.
- Nationale Politie en Openbaar Ministerie (2016) *Jaarbericht Intensivering Aanpak Ondernijning in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Prins, R. (2014) *Safety first: how local processes of securitization have affected the position and role of Dutch mayors*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Sackers, H.J.B. (2010) *Herder, hoeder en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Schneiders, B. (2018) Haal de burgemeester uit de vuurlinie. *NRC Handelsblad* 19 maart 2018, p. 22.
- Terpstra, M. (2002) *Omstreden besluiten: filosofische aspecten van het besturen*. Amsterdam: SUN.
- VROM-Inspectie (2009) *Overlast en verloedering: evaluatie wetten Victoria en Victor*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ineke Bastiaans &amp; Niels Karsten

**Bijlage 1** *Uitsplitsing van de typen overwegingen per casus*

<b>Gemeente</b>	<b>Casus</b>	<b>Technisch</b>	<b>Situatio- neel</b>	<b>Maatschap- pelijk</b>	<b>Ideologisch</b>	<b>Totaal</b>
A	1	1	3	1		5
	2		5			5
B	3	2	2			4
	4	2	1	1		4
C	5		4	1		5
	6	1	1	1		3
D	7	1		2	1	4
	8	1	3			4
E	9	2	1	1		4
F	10	1	2	1		4
G	11		1	2	1	4
	12	2		2		4
H	13		3	3		6
	14	2	3	1		6
I	15	1		2		3
	16	1		2		3
J	17	3	2			5
	18	2	3			5
K	19	2		2		4
	20		3		1	4
L	21	1	2	2	1	6
	22	1	1	2	1	5
M	23	1	3		1	5
N	24	2	1	1		4
	25	3		2		5
O	26	2	1	1	1	5
	27	2		2		4
<b>Totaal</b>		<b>36</b>	<b>45</b>	<b>32</b>	<b>7</b>	<b>120</b>