

Effecten van het civiel verbod op 'outlaw motorcycle gangs'

Samenvatting

Teun van Ruitenburg

Sjoukje van Deuren

Arjan Blokland

Robby Roks

Carmen Ter Weijden

Anne de Groot

Edward Kleemans

Amsterdam, 2025

Effecten van het civiel verbod op ‘outlaw motorcycle gangs’



Teun van Ruitenburg

Sjoukje van Deuren

Arjan Blokland

Robby Roks

Carmen Ter Weijden

Anne de Groot

Edward Kleemans

Amsterdam, 2025

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum.

© 2025; NSCR. 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 NSCR.

Samenvatting

In 2012 startte de Nederlandse overheid met de landelijke aanpak tegen outlaw motorcycle gangs (OMG's), een "breed offensief" waarbij verschillende overheidsinstanties met behulp van bestuurlijke, fiscale, strafrechtelijk en civielrechtelijke instrumenten barrières hebben opgeworpen tegen OMG's en hun leden. Als onderdeel van deze aanpak is het Openbaar Ministerie (OM) in het najaar van 2014 begonnen met het voorbereiden van een verzoekschrift om Bandidos MC bij de rechter te laten verbieden en ontbinden (art. 2:20 lid 1 Burgerlijk Wetboek). In 2017 heeft dit geleid tot het eerste civiel verbod van een OMG in Nederland, waarna ook verschillende andere OMG's zijn verboden, zoals No Surrender MC, Satudarah MC, Hells Angels MC Holland en Caloh Wagoh Main Triad MC.

Dit onderzoek van het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), Vrije Universiteit Amsterdam (VU) en Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) richt zich op de bedoelde en onbedoelde effecten van het civiel verbod op de (criminele) activiteiten van de clubs en individuele leden. Het onderzoek is bij het WODC aangevraagd, op verzoek van het OM, door het Directoraat-Generaal Ondermijning van het ministerie van Justitie en Veiligheid in het kader van de Kennisagenda Ondermijning. In de studie staan de volgende vragen centraal:

1. Wat is de beleidstheorie ten aanzien van het civiel verbod op OMG's in Nederland?
 - Welke effecten werden verwacht van het opleggen van het civiel verbod?
 - Op basis waarvan werden deze mogelijke effecten verwacht?
 - Op welke wijze kunnen deze effecten volgens de beleidstheorie bereikt worden?
2. Welke bedoelde en onbedoelde (neven)effecten heeft het civiel verbod op de organisatie en clubactiviteiten van verboden en niet verboden OMG's ten aanzien van:
 - De zichtbaarheid en navolgbaarheid/vindbaarheid in de openbare ruimte en elders?
(o.a. vestiging van clubhuizen, manifestatie in horecagelegenheden, ride-outs, evenementen en uitvaarten van OMG-leden)
 - De rekrutering van nieuwe leden?
 - Het verlaten van de club door huidige leden?
 - Het lidmaatschap van (voormalig) leden van verboden OMG's bij voortzettingsvormen van die OMG's, niet verboden OMG's, nieuw opgerichte OMG's of 'brotherhoods'?
3. Welke bedoelde en onbedoelde (neven)effecten heeft het civiel verbod op de (voortzetting van) criminele activiteiten van (voormalig) leden van verboden en niet verboden OMG's ten aanzien van:

- Deze activiteiten in de openbare ruimte/horeca in Nederland of in/vanuit het buitenland?
 - (Dreiging met) het plegen van geweld in de openbare ruimte/horeca in Nederland of het buitenland?
 - De (eventuele) aanpassingen in modus operandi, aard van het delict, locatie van het delict (*bijv. verplaatsing naar buitenland*) en gedrag/voorkomen (*bijv. geen OMG-gerelateerde tatoeages of kleding meer dragen*)?
4. Welke aanbevelingen kunnen – op basis van de beantwoording van bovenstaande vragen worden gedaan ten aanzien van de aanpak van OMG's vanuit een breed integraal (beleids)perspectief?

Onderzoeksmethoden

Bij de opzet van deze evaluatiestudie is rekening gehouden met de omstandigheid dat het civiel verbod is ingebed in een bredere beleidscontext. Verschillende overheidsinstanties hebben in de periode voorafgaand aan de civiele verboden de OMG's al op verschillende andere manieren aangepakt, bijvoorbeeld door individuele leden strafrechtelijk te vervolgen en door clubhuizen te sluiten of *colours* af te pakken. Dit multimodale karakter van de aanpak maakt dat het beperkt mogelijk is om het effect van het civiel verbod te isoleren en te meten. Daarom is het doel van de studie om niet alleen te achterhalen 'wat werkt' (is de interventie effectief, ja of nee?), maar ook te reflecteren op *hoe* de interventie de geobserveerde uitkomsten teweeg heeft gebracht, en onder welke omstandigheden (ook wel bekend als *realist evaluation*). Hiertoe richt de studie zich op het expliciteren en vervolgens testen van de (veronderstelde) mechanismen en context van een beleidsinterventie (de beleidstheorie). Om de beleidstheorie van het civiel verbod te toetsen, is gebruikgemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden.

De kwalitatieve onderzoeksgegevens bestaan uit (interne) beleidsdocumenten, jurisprudentie en 23 interviews met in totaal 29 respondenten werkzaam voor verschillende betrokken overheidsinstanties, zoals de Nationale Politie, Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's), OM en de gemeenten Haarlem, Tilburg, Enschede en Sittard-Geleen. Om ook het perspectief van OMG-leden te schetsen, is gebruikgemaakt van de inzichten uit een studie waarvoor 24 leden van Hells Angels MC zijn geïnterviewd en waarover drie van de betrokken auteurs van dit rapport reeds twee wetenschappelijke artikelen publiceerden (Van Deuren et al., 2024; Van Ruitenburg et al., 2024).

Het vertrekpunt van de kwantitatieve analyses wordt gevormd door gegevens die speciaal voor dit onderzoek zijn verzameld door de OMG-infocellen van de Nationale Politie. De steekproef die in dit onderzoek is gebruikt, bestaat uit 4.780 mannen die tussen 2014 en 2023 op enig moment in het

bedrijfsprocessensysteem van de Nationale Politie stonden geregistreerd als lid van een Nederlandse OMG (op jaarniveau). Informatie over het criminele verleden van deze personen is afkomstig uit het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Detentiegegevens zijn geleverd door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Als vergelijkingsgroep is gebruikgemaakt van een steekproef van mannelijke motorbezitters die niet op enig moment tussen 2014 en 2023 als lid van een Nederlandse OMG bij de politie bekend waren.

Tot slot is informatie over criminele samenwerking tussen OMG-leden geanalyseerd. Voor elk van de 4.780 OMG-leden uit de steekproef zijn voor de periode 2003-2023 de registraties uit de Basisvoorziening Handhaving (BVH) en Summ-IT opgevraagd die betrekking hadden op strafzaken waarin ten minste een OMG-lid als hoofdverdachte werd aangemerkt. Van de 4.780 bij de politie bekende OMG-leden werd nagegaan of zij in de periode 2003-2023 als verdachte in een van beide politiesystemen werden geregistreerd en zo ja, hoe vaak en voor welk type delict. Ook de datum waarop het politieonderzoek naar de strafzaak werd gestart is geregistreerd. Om een zo betrouwbaar mogelijke schatting te verkrijgen van het samenpleegnetwerk van Nederlandse OMG-leden *voorafgaand* aan de civiele verboden, is het samenpleegnetwerk geconstrueerd voor elke periode van 36 maanden vallend tussen 24 april 2014 (start van de observatieperiode) en 23 april 2020 (datum van onherroepelijkheid eerste civiele verbod). Het samenpleegnetwerk *na* de civiele verboden is gebaseerd op alle strafzaken die werden ingeschreven in BVH of Summ-IT in de 36 maanden tussen 25 april 2020 en 24 april 2023.

Kanttekeningen bij de gebruikte data en methoden

Het is van belang om enkele kanttekeningen bij de gebruikte data en methoden te plaatsen. Allereerst is het belangrijk om te benadrukken dat het kwalitatief deel van dit onderzoek is gebaseerd op interviews met een beperkt aantal respondenten, verdeeld over vier gemeenten. Hierdoor zijn de uitkomsten van het kwalitatieve deel van dit onderzoek beperkt te generaliseren. Verder is het onderzoek voor een groot deel gebaseerd op door politie en justitie geregistreerde gegevens. Dit betreft zowel het steekproefkader van OMG-leden als de gegevens waarmee vervolgens het criminele gedrag van de OMG-leden en mannelijke motorbezitters in kaart zijn gebracht. Het is aannemelijk dat niet alle leden van Nederlandse OMG's door de politie als lid zijn geregistreerd. Selectiviteit in wie wel en wie niet door politie wordt geregistreerd kan een bron van vertekening vormen. Een tweede nadeel van het gebruik van registergegevens is dat deze slechts informatie geven over dat deel van de criminaliteit dat bij de politie bekend wordt en dus vrijwel altijd een onderschatting oplevert van de daadwerkelijk gepleegde criminaliteit.

Wanneer geregistreerde criminaliteitsgegevens over de tijd worden geanalyseerd, bestaat bovendien de mogelijkheid dat de registrerende instantie in de periode waarop de analyses betrekking hebben, een verandering in prioriteit, beschikbaar budget, of registratieprocedure doormaakt. Geobserveerde trends en veranderingen in registreergegevens over de tijd kunnen dan deels het gevolg zijn van veranderingen in het gedrag van de registrerende instantie, in plaats van veranderingen in het gedrag van degene waarop de betreffende registraties betrekking hebben.

Tot slot is het van belang om te benadrukken dat de periode voorafgaand aan het civiel verbod (2016-2022) overlapt met de periode waarin er sprake was van een geïntegreerde aanpak van OMG-leden en OMG-gerelateerde criminaliteit. De civiele verboden stonden niet op zichzelf, maar waren een onderdeel van deze geïntegreerde aanpak. De kwantitatieve analyses schatten dus het effect van de civiele verboden bovenop dat van de geïntegreerde aanpak en boven op een eventueel insluitingseffect (aangezien de cijfers bij de analyses zijn gecorrigeerd voor de periode van detentie).

Wat is de beleidstheorie ten aanzien van het civiel verbod op OMG's in Nederland?

Sinds 2012 is sprake van een landelijke integrale aanpak van OMG's met de volgende acht speerpunten: prioriteit voor strafrechtelijke vervolging van OMG-leden; focus op clubhuizen; het bestrijden van de invloed van OMG's in de horeca, beveiligingsbedrijven en de harde kernen van voetbalsupporters; het niet faciliteren van evenementen van OMG's; het aanpakken van windhoppers (personen zonder veel reguliere inkomsten maar met een luxueuze levensstijl); en de focus op OMG-leden in overheidsdienst. Binnen de verschillende strafrechtelijke onderzoeken was het OM bovendien alert op informatie die in een verbodsprocedure op grond van art. 2:20 lid 1 BW procedure een rol kon spelen. De beleidstheorie van dit civiel verbod, zoals beschreven in beleidsdocumenten en verwoord tijdens interviews met medewerkers van het OM, bestaat uit een normatief, een instrumenteel en een faciliterend doel met bijbehorende mechanismen.

Ten eerste kent het verbod op OMG's een normatief doel, waarbij van het verbieden van de clubs de boodschap moet uitgaan dat de overheid niet tolereert dat in Nederland organisaties (mogen) bestaan die de veiligheid van burgers en ondernemers aantasten. Dit heeft onder meer te maken met wat overheidsinstanties omschrijven als de 'schijnbare onaantastbaarheid' van OMG's, bijvoorbeeld wanneer het gaat over het (niet) hebben van benodigde vergunningen om een clubhuis te exploiteren, maar ook het plegen van zware vormen van criminaliteit. Uit de analyse van de beleidsdocumenten en interviews komt het idee naar voren dat het civiel verbod de rechtsstaat versterkt, omdat het laat zien dat de samenleving niet accepteert dat er organisaties zijn die zichzelf buiten de wet plaatsen. Ten tweede kent het civiel verbod een instrumenteel doel, namelijk het doorbreken van het organiserend vermogen van (verboden) OMG's ten einde criminaliteit te voorkomen. Hierbij is de veronderstelling

dat het civiel verbod en de daaraan gekoppelde ontbinding het gedrag van leden kan beïnvloeden, omdat het voor leden van een verboden club moeilijker wordt om bij clubactiviteiten en criminaliteit betrokken te raken. Het wegnemen van de mogelijkheid voor leden om fysiek samen te komen, kan het moeilijker maken voor leden om elkaar te treffen voor het organiseren en uitvoeren van (georganiseerde) criminaliteit, zoals delicten gerelateerd aan drugshandel of het in groepsverband intimideren van burgers. Ten derde kent het civiel verbod een faciliterend doel, namelijk om de bredere integrale aanpak te ondersteunen en vergemakkelijken. De aanpak van OMG's in Nederland bestaat uit een combinatie van verschillende interventies gebaseerd op het strafrecht en bestuursrecht. Hoewel wordt benadrukt dat een verbod niet alle problematiek rondom de betreffende OMG kan oplossen, bestaat het geloof voor aanvang van de verboden dat met een civiel verbod zowel strafrechtelijk als bestuurlijk gemakkelijker kan worden opgetreden tegen activiteiten van (verboden) OMG's.

Welke bedoelde en onbedoelde (neven)effecten heeft het civiel verbod op de organisatie en clubactiviteiten van OMG's?

Minder (zichtbare) clubactiviteiten

Op basis van de geanalyseerde beleidsdocumenten en interviews kan worden geconcludeerd dat leden van verboden en niet verboden OMG's ten opzichte van de eerste jaren na 2012 minder clubactiviteiten, zoals evenementen of grootschalige ride-outs, ondernemen en dat leden zich ook minder verenigen in clubhuizen of zich manifesteren in horeca. Dit is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de omstandigheid dat reeds vóór de civiele verboden verschillende (bestuurlijke) middelen zijn ingezet om het voor leden moeilijker te maken om deze activiteiten te ondernemen. Dit geldt voor de inmiddels verboden OMG's, maar ook voor de andere clubs die in 2014 zijn gelabeld als 'outlaw motorcycle gang'. De jaarlijkse voortgangsrapportages van het LIEC laten bijvoorbeeld zien dat sinds 2012 al tientallen clubhuizen zijn gesloten en andere clubgerelateerde activiteiten zijn afgewend. Hoewel concrete cijfers ontbreken, ontstaat op basis van de geanalyseerde beleidsdocumenten ook het beeld dat de verschillende OMG's daardoor minder zichtbaar zijn in de samenleving. De beschreven interviews met Hells Angels MC laten in dit verband ook zien dat leden al vóór het onherroepelijk verbod van Hells Angels MC Holland op uiteenlopende manieren op het beleid reageerden. Sommige leden leken zich te conformeren aan het beleid en gaven bijvoorbeeld aan niet altijd meer in het openbaar hun colours te dragen, wat ook kan worden begrepen als een bedoeld effect van de integrale aanpak. Door het genoemde multimodale karakter van de (integrale) aanpak, is het niet mogelijk om op basis van de beschikbare kwalitatieve data vast te stellen in welke mate

minder clubactiviteiten een direct gevolg zijn van het civiel verbod. Vermoedelijk hebben de recente verboden een ontwikkeling die al langer gaande was versterkt.

Verplaatsing en voortzetting

Hoewel leden van verboden OMG's over het algemeen dus minder actief lijken te zijn in het organiseren en deelnemen aan clubactiviteiten, zijn er bij respondenten voorbeelden bekend waarbij leden van verboden clubs zich toch herkenbaar presenteren, bijvoorbeeld door het dragen van alternatieve kleding in de kleuren van de verboden OMG. Ook vinden bijeenkomsten plaats waar leden samenkomen, waartegen gemeenten of andere instanties in beginsel weinig middelen kunnen inzetten, zoals uitvaarten of samenkomsten in de woning van een clublid. Ook tijdens de interviews met de Hells Angels MC kwam naar voren dat leden zich in sommige gevallen aanpassen en wegen blijven zoeken om toch samen te komen. Hoewel concrete voorbeelden schaars zijn, kan het verplaatsen van clubactiviteiten naar meer besloten en 'onzichtbare' locaties worden begrepen als een onbedoeld effect.

Omdat leden van bijvoorbeeld Hells Angels MC elkaar in veel gevallen al jaren kennen, bestaat voor deze leden niet of nauwelijks onderscheid tussen het clubleven en hun sociale leven. Dat leden elkaar om die reden zullen blijven opzoeken, maakt het volgens verschillende respondenten lastig, althans in de periode van het interview, om te bepalen wanneer sprake is van strafbare criminele voortzetting (art. 140 lid 2 Sr) en dus in welke situaties een civiel verbod strafrechtelijk gehandhaafd kan worden en in welke situatie (nog) niet. De analyse van jurisprudentie laat zien dat tegen sommige voortzettingshandelingen, onder bepaalde omstandigheden, wél strafrechtelijk kan worden opgetreden. Met name door enkele recente arresten van de Hoge Raad lijkt sprake te zijn van een ontwikkeling: waar art. 140 lid 2 Sr eerder een strikte uitleg toekwam, lijkt 'voortzetting van de werkzaamheid' inmiddels ruimer te worden uitgelegd, waarbij ook het dragen van kleding van een op zichzelf niet verboden chapter onder omstandigheden kan worden aangemerkt als een gedraging die ten dienste staat aan het voortbestaan van de verboden organisatie. Men zou kunnen beargumenteren dat dergelijke recente gerechtelijke uitspraken het normatief doel van het civiel verbod verder bekrachtigen.

Een beperkt(er) informatiebeeld

Waar de analyse van de beleidsdocumenten en interviews van meerwaarde was om de bredere beleidscontext te schetsen, nopen deze inzichten ook tot een kritische kanttekening bij de uitkomsten van dit kwalitatieve deel van de studie. Meerdere respondenten gaven aan dat ze ten tijde van de interviews een beperkte informatiepositie hadden over de clubactiviteiten van de OMG's. Dit kan enerzijds worden verklaard doordat leden feitelijk minder actief en als gevolg minder zichtbaar zijn.

Anderzijds wordt, zoals respondenten opmerkten, sinds de verboden landelijk minder prioriteit gegeven aan het fenomeen, waarbij de relatieve onzichtbaarheid van de clubs de verminderde prioriteit vermoedelijk verder in de hand heeft gewerkt. Respondenten gaven in dit verband aan dat de recente civiele verboden onder betrokken instanties worden ervaren als het sluitstuk van de jarenlange integrale aanpak, waardoor de laatste jaren minder urgentie wordt gevoeld om OMG's nauwgezet te blijven monitoren. Deze verminderde prioriteit kwam de afgelopen jaren praktisch tot uiting via het feit dat regionale en landelijke OMG-infocellen bij de politie zijn opgeheven of nog maar bestaan uit één of enkele medewerkers. Daardoor ervaren bijvoorbeeld ambtenaren van de afdelingen Openbare Orde en Veiligheid, maar ook de geïnterviewde politiemensen in het buitenland, dat minder informatie beschikbaar is ten aanzien van het fenomeen. Zo is het lastiger gebleken om OMG-ledenlijsten up-to-date te houden. Het meer beperkte informatiebeeld en het verminderende aantal clubactiviteiten zijn communicerende vaten. OMG-leden manifesteren zich als gevolg van de aanpak minder zichtbaar in de publieke ruimte, waardoor onder lokale instanties minder urgentie kan ontstaan om aandacht te hebben voor het fenomeen. Deze (meer) beperkte aandacht kan weer gevolgen hebben voor de capaciteit om überhaupt clubactiviteiten te registreren. Hoewel sprake is van minder (zichtbare) clubactiviteiten, is het informatiebeeld dat deze conclusie rechtvaardigt dus mogelijk minder volledig.

Rekrutering en uitstroom van OMG-leden: versplintering en een nieuwe generatie OMG's

De geïntegreerde aanpak van OMG's was mede gericht op het terugdringen van de populariteit van de subcultuur en het beperken van het aantal en de grootte van in Nederland gevestigde OMG's. Ondanks deze aanpak nam het aantal OMG-leden toe van 1.000 in 2014 tot 2.500 in 2020. Na de verschillende civiele verboden sinds 2020 neemt het aantal leden weer af. Desondanks is het aantal leden in 2023 (1.815) nog steeds groter dan het aantal in 2014 (1.000). De recente civiele verboden lijken te hebben bijgedragen aan een verregaande versplintering van het Nederlandse OMG-landschap. In 2014 bestond 80 procent van de totale Nederlandse OMG-populatie uit leden van verboden OMG's. Het aandeel leden van verboden OMG's in de totale OMG-populatie is in 2023 gedaald tot bijna 54 procent. Het valt op dat het aantal leden van verboden OMG's na een civiel verbod (in eerste aanleg) afneemt. Een uitzondering hierop is Bandidos MC. Zowel het aantal chapters als het aantal leden van deze verboden OMG neemt in de jaren na het onherroepelijke verbod in kleine mate toe. Het aantal leden van niet verboden OMG's groeit van 208 leden in 2014 tot 578 leden in 2017, een stijging van 178%. In de jaren daarna neemt het ledenaantal van niet verboden OMG's af, tot 319 leden in 2023, maar blijft groter dan in 2014.

Tegenover de recente daling in het ledenaantal van verboden en niet verboden OMG's staat de opkomst van nieuwe OMG's in Nederland. De nieuwe OMG's hebben in 2020 hun intrede in de

Nederlandse OMG-scene gemaakt en bestonden toen al uit 420 leden. Een aantal dat in 2023 verder is gestegen naar ruim 500 leden. De grootste nieuwe OMG's zijn: Supremos MC, Originals MC en Kings Syndicate MC. De piek in het totale aantal Nederlandse OMG-leden in 2020 komt daarmee grotendeels op conto van de opkomst van deze nieuwe Nederlandse OMG's. Alhoewel bij enkele respondenten de overtuiging bestond dat het OMG-lidmaatschap als gevolg van de verboden minder aantrekkelijk is geworden, laten de cijfers dus zien dat het voor een aanzienlijke groep (nieuwe) mannen toch aantrekkelijk is om lid te worden van een OMG. Hoewel OMG-leden vaker van club blijken te wisselen dan doorgaans wordt aangenomen, is opvallend dat het overgrote deel van het lidmaatschap van de nieuwe OMG's bestaat uit personen die nog niet eerder door de politie als lid van een Nederlandse OMG werden geregistreerd. De versplintering en de opkomst van een nieuwe generatie OMG's in Nederland kan worden geïnterpreteerd als een onbedoeld effect van de civiele verboden.

Selectiviteit rekrutering en uitstroom van OMG-leden

Om te onderzoeken in welke mate er sprake is van selectiviteit in zowel het proces van rekrutering als het proces van uitstromen in de jaren rondom de civiele verboden, is de jeugdige criminele carrière van startende en stoppende OMG-leden van verboden, niet verboden en nieuwe OMG's in kaart gebracht. In dit onderzoek zijn *startende leden* leden die in de drie jaar vóór hun registratie (nog) niet als lid van een Nederlandse OMG werden geregistreerd. *Stoppende leden* zijn leden die in de drie jaar na hun laatste registratie als lid van een Nederlandse OMG niet meer door de politie als lid zijn geregistreerd. De analyses zijn gericht op de criminele carrière voor het 25^{ste} levensjaar, omdat uit criminologisch onderzoek bekend is dat een vroege start van de criminele carrière indicatief is voor een hoge 'criminele geneigdheid' die zich uit in een hoge delictsfrequentie en een lange periode van criminele activiteit.

In hoeverre zijn vooral crimineel geneigde mannen *gestart* met het OMG-lidmaatschap? Startende leden van zowel verboden als niet verboden clubs blijken in de periode na het civiel verbod tijdens hun jeugd gemiddeld vaker te zijn veroordeeld dan leden die reeds lid waren van deze clubs. Naast de selectieve instroom van crimineel geneigde leden bij verboden OMG's, lijkt er ook sprake te zijn van een selectieve uitstroom, waarbij vooral leden met een uitgebreide jeugdige criminele carrière de club na een civiel verbod hebben verlaten. Hoewel minder uitgesproken, is een vergelijkbaar patroon zichtbaar voor niet verboden OMG's. Kortom, hoewel nieuw gerekruteerde leden gemiddeld 'crimineler' zijn dan de zittende leden, stromen 'criminele' leden ook disproportioneel vaker uit, waardoor over de jaren rondom de civiele verboden aan de samenstelling van de OMG-populatie in termen van criminele betrokkenheid weinig is veranderd.

Welke bedoelde en onbedoelde (neven)effecten heeft het civiel verbod op de (voortzetting van) criminele activiteiten van (voormalig) leden van verboden en niet verboden OMG's?

De frequentie van gepleegde delicten door zittende OMG-leden

Naast de mogelijke veranderingen en selectiviteit in de leden die lid zijn geworden en de leden die hun OMG-lidmaatschap hebben opgezegd, is gekeken naar de mogelijke invloed van een civiel verbod op de criminaliteit van de zittende OMG-leden. *Zittende leden* zijn leden die zowel in het betreffende jaar als in het daaraan voorafgaande jaar als lid werden geregistreerd. Om mogelijke effecten van het civiele verbod in het criminele gedrag van OMG-leden in kaart te brengen, is naast de steekproef van OMG-leden in Nederland (met een onderscheid tussen leden van verboden en niet verboden OMG's), gebruikgemaakt van een referentiegroep van 24.907 mannelijke motorbezitters die niet ook door de politie als lid van een Nederlandse OMG zijn geregistreerd.

Gecontroleerd voor verschillen in de gemiddelde criminele geneigdheid tussen de groepen, laten de uitkomsten van de verschillende analyses zien dat het opleggen van het civiel verbod niet heeft geleid tot een (directe) verandering in de frequentie van de gepleegde delicten onder de groep zittende leden van verboden OMG's. Dit geldt zowel voor de totale criminele betrokkenheid, als voor georganiseerde criminaliteit, gewelds- en verkeersdelicten.

De civiele verboden staan niet op zichzelf, maar waren onderdeel van een integrale aanpak. Met de huidige analyses wordt het effect van de civiele verboden dus bovenop dat van de geïntegreerde aanpak geschat. Een vergelijking tussen leden van verboden OMG's en de groep mannelijke motorbezitters is van belang, omdat in tegenstelling tot de groep zittende leden van niet verboden OMG's, de referentiegroep geen onderdeel van de geïntegreerde aanpak was. Na het controleren voor verschillen in de jeugdige criminele geneigdheid tussen zittende leden van verboden OMG's en de groep mannelijke motorbezitters, blijkt de ontwikkeling van het geregistreerde criminele gedrag voor zittende leden van verboden clubs in de periode 2016-2020 *niet significant* af te wijken van die voor de groep mannelijke motorbezitters. Dit suggereert dat in de jaren voorafgaand aan het civiele verbod ook de geïntegreerde aanpak geen noemenswaardig effect heeft gehad op het criminele gedrag van zittende leden van verboden OMG's.

Samenpleegrelaties van OMG-leden

De analyses van samenpleegrelaties van OMG-leden laten zien dat er in de periode na het civiel verbod minder strafzaken zijn met twee of meer verdachten waarbij minstens een OMG-lid betrokken is. Als door OMG-leden wordt samengepleegd, dan gebeurt dat na het civiel verbod met gemiddeld meer medeverdachten, al lijkt dat gemiddelde vooral te worden gedragen door een aantal grote in 2021

ingeschreven strafzaken. Medeverdachten in deze zaken zijn bovendien vaker dan daarvoor het geval was personen van buiten de OMG's. In vergelijking tot de samenpleegnetwerken uit de jaren voorafgaand aan het civiele verbod, is het netwerk na het civiel verbod meer gefragmenteerd; meer dan voor het civiel verbod bestaat het samenpleegnetwerk uit losse 'eilandjes' van verdachten die samen een enkel delict plegen.

Deze bevindingen lijken te suggereren dat het civiel verbod het voor OMG-leden lastiger heeft gemaakt om samen met andere OMG-leden delicten te plegen. Wanneer zij zich toch inlaten met delicten waarvoor samenplegen wenselijk is, zien we dat OMG-leden hun criminele samenwerkingspartners vaker buiten de OMG-populatie zoeken. Nadeel hiervan lijkt de hieraan verbonden noodzaak om in deze delicten samen te werken met meer medeverdachten dan in voorgaande jaren.

Bij de uitkomsten van dit deel van de studie is het wederom belangrijk om te benadrukken dat de analyses zijn gebaseerd op politiegegevens. Hierdoor zou sprake kunnen zijn van een registratie effect: politiegegevens reflecteren deels de prioriteitstelling van de politie in termen van de aard van de onderzochte zaken, alsmede de omvang van die zaken. Het is dus mogelijk dat de politie na het civiel verbod haar aandacht heeft verlegd naar andere maatschappelijk ervaren problemen, waardoor kleine zaken met betrokkenheid van OMG-leden minder vaak worden opgemerkt of minder geprioriteerd. Dit zou niet alleen het gegroeide aandeel niet OMG-leden onder de medeverdachten na het civiel verbod verklaren, maar ook de afgenomen geregistreerde samenpleegfrequentie onder OMG-leden. Een nadere analyse van de data suggereert dat de gevonden veranderingen in het samenpleegnetwerk na het civiel verbod inderdaad deels kunnen worden verklaard door een verschuiving in de aard van de strafzaken waarvoor OMG-leden worden geregistreerd: in de drie jaar na het civiel verbod is het aandeel drugsdelicten aanzienlijk gestegen. Ten opzichte van bijvoorbeeld afpersingszaken, worden drugszaken gekenmerkt door een groot aantal verdachten, terwijl in afpersingszaken vaker sprake is van een kleine(re) groep. Ook werken OMG-leden in drugszaken relatief vaker samen met niet-OMG-leden dan in afpersingszaken.

Conclusie: de effecten van het civiel verbod op outlaw motorcycle gangs

De bovenstaande antwoorden op de verschillende empirische deelvragen resulteren in de volgende eindconclusie. Het eerste, *normatieve doel* van het civiel verbod op OMG's was om de grenzen van de samenleving te markeren. Gezien het feit dat verschillende OMG's onherroepelijk zijn verboden, kan worden gesteld dat dit doel ten aanzien van de verboden OMG's is behaald. Deze verboden hebben in recente jaren ook geholpen bij het strafrechtelijk aanpakken van het voortzetten van clubgerelateerde activiteiten. Na een onherroepelijk civiel verbod is het voor het OM gemakkelijker om individuele leden te vervolgen voor het dragen van de clubkleuren, iets wat voor een dergelijke verbod moeilijk, zo niet

juridisch onmogelijk was. Hiermee wordt niet alleen het eerste doel bekrachtigd, maar wordt ook bijgedragen aan het derde *faciliterende doel* van het civiel verbod, namelijk om de bredere integrale aanpak te ondersteunen.

Een andere vraag in deze studie was of het civiel verbod effect heeft gehad op het (criminele) gedrag van OMG-leden (*instrumenteel doel*). Het is voor leden van verboden OMG's lastiger geworden om clubgerelateerde activiteiten te ontplooiën en leden zijn als gevolg ook minder zichtbaar in de samenleving. Dit sluit aan bij het beeld dat leden van Hells Angels MC zich in sommige gevallen conformeren aan het beleid. Toch zijn ook enkele voorbeelden bekend waaruit blijkt dat het verbod niet het gewenste effect op de instrumentele doelstelling heeft gehad. In bepaalde gevallen kiezen leden van verboden OMG's namelijk ervoor om zich zodanig aan te passen dat clubactiviteiten toch (deels) doorgang kunnen vinden. Hoewel het civiel verbod ten aanzien van (zichtbare) clubactiviteiten succesvol lijkt te zijn, dient daarbij de kritische kanttekening te worden geplaatst dat binnen de overheid de laatste jaren minder prioriteit aan het fenomeen wordt gegeven, waardoor het informatiebeeld beperkter is.

Ondanks het idee dat bij bijvoorbeeld gemeenteambtenaren of RIEC-analisten minder informatie over het fenomeen beschikbaar is en dat OMG-leden ook minder zichtbaar zijn in het publieke domein, is het aantal OMG-leden over de periode 2014 -2023 dat door de politie werd geregistreerd toegenomen. Hoewel de geïntegreerde aanpak van OMG's was gericht op het verminderen van de populariteit van OMG's, is de OMG-subcultuur – afgemeten aan het aantal OMG's, chapters en leden – nog steeds onverminderd populair. Er is bijna een verdubbeling zichtbaar in het totaal aantal geregistreerde leden in 2023 ten opzichte van 2014. De toename van het totaal aantal OMG-leden en de opkomst van nieuwe OMG's (vanaf het jaar 2020) heeft overigens niet geleid tot een verregaande criminalisering van de Nederlandse OMG-scene. Leden van nieuwe OMG's blijken tijdens hun jeugd niet vaker te zijn veroordeeld dan de zittende leden van verboden clubs.

Ten aanzien van het instrumentele doel, laat het onderzoek tot slot zien dat er geen indicaties zijn dat het civiel verbod effect heeft gehad op de frequentie van het criminele gedrag door OMG-leden die zijn onderworpen aan een dergelijk verbod. De bevindingen van het onderzoek suggereren echter wel dat het opleggen van het civiel verbod het voor OMG-leden lastiger heeft gemaakt om samen met andere OMG-leden delicten te plegen. Wanneer zij zich toch inlaten met delicten waarvoor samenplegen wenselijk is, blijken OMG-leden hun criminele samenwerkingspartners vaker buiten de OMG-populatie te zoeken en hebben zij gemiddeld ook meer medeverdachten.

Aanbevelingen

De uitkomsten van deze studie werpen het dilemma op of en hoe de huidige integrale aanpak binnen het dynamische en versplinterde landschap van deze nieuwe OMG's en hun leden voortgang moet krijgen. De aanpak begon met een zeer specifieke focus binnen een vrij overzichtelijk OMG-landschap. Het label 'OMG' was destijds niet neutraal en riep door de combinatie van de woorden 'outlaw' en 'gang' associaties op met de veronderstelde criminele aard van deze clubs. Ook bleek uit wetenschappelijk onderzoek dat de mate waarin en de manier waarop de formele clubstructuur een rol speelt in verschillende criminele activiteiten genuanceerder is dan dit algemene label suggereert. Aan de andere kant was de focus van de integrale aanpak vrij specifiek, met een focus op de meest bedreigende clubs. Inmiddels is de werkelijkheid van de OMG-subcultuur echter veranderd met een grote versplintering in het OMG-landschap. Moet dit brede spectrum ook eenzelfde aanpak krijgen, met zeer veel capaciteitsinzet tot gevolg, zonder de specifieke focus op de meest bedreigende OMG's die de start van de integrale aanpak kenmerkte? Of moeten de individuele leden via hun criminele activiteiten en het reguliere prioriteringsproces van politie en justitie de prioriteit krijgen die zij op grond van hun gevaarstelling verdienen? Enerzijds heeft de integrale aanpak lang op zich laten wachten en zijn specifieke clubs in die tijd groot geworden en hebben zij ook tijd gehad om een reputatie van onaantastbaarheid op te bouwen, bijvoorbeeld door het bezitten van clubhuizen zonder de nodige vergunningen. Anderzijds creëren de resultaten van de aanpak het momentum om te heroverwegen of dezelfde inzet qua aard en omvang nog in verhouding staat tot de problematiek en versnippering van de OMG's op dit moment.



Het NSCR is
onderdeel van de
institutenorganisatie
van de Nederlandse
Organisatie voor
Wetenschappelijk
Onderzoek (NWO)

Bezoekadres:
De Boelelaan 1077
1081 HV Amsterdam

Postadres:
Postbus 71304
1008 BH Amsterdam

T 020 598 5239
E nscr@nscr.nl
W www.nscr.nl

nscr

Nederlands Studiecentrum
Criminaliteit en Rechtshandhaving