

## ARTIKELEN

# Tussen tegenhouden en reguleren: de bestuurlijke aanpak van outlaw motorcycle gangs in Nederland

Teun van Ruitenburg

*Burgemeesters spelen een steeds prominentere rol in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. Empirisch onderzoek naar hoe burgemeesters aan deze rol uitvoering geven, is echter schaars. Aan de hand van 23 interviews met in totaal negentien burgemeesters en zestien gemeenteambtenaren laat deze studie zien op welke manieren burgemeesters in de periode 2012-2017 uitvoering hebben gegeven aan de bestuurlijke aanpak van outlaw motorcycle gangs (OMG's) in Nederland. Hoewel de nationale aanpak van OMG's past binnen het hedendaags preventiedenken en het streven om 'risicovolle groepen' uit de samenleving te weren, laat deze studie op empirische wijze zien hoe burgemeesters op lokaal niveau een eigen invulling geven aan dit streven.*

## Inleiding

Outlaw motorcycle gangs (OMG's) worden sinds de nationale aanpak, die van start ging in 2012, door de Nederlandse overheid beschouwd als een 'risicofactor' (LIEC, 2017, 3). Dit komt onder meer tot uiting in de wijze waarop burgemeesters clubhuizen en evenementen van OMG's proberen tegen te gaan. Zo hebben in het jaar 2020 twintig stopgesprekken plaatsgevonden waarbij een burgemeester aan een OMG-lid kenbaar heeft gemaakt dat de betreffende OMG 'niet welkom' is en dat 'de gemeente vestiging op alle mogelijke manieren gaat proberen te voorkomen' (LIEC, 2021, 24-25). Dit streven is ook te herkennen in landen zoals Australië, waar nieuwe wetten zijn geïntroduceerd om OMG-leden te beperken bij het organiseren van evenementen of het uitvoeren van bepaalde beroepen (Bartels e.a., 2021). Ayling (2011, 259) stelde in een analyse van deze aanpak dat overheidsinstanties 'appear to be increasingly intolerant of the risks associated with the "dangerous people" that comprise OMGs, and progressively more willing, in the interest of security, to act pre-emptively to forestall imagined harms becoming reality'. OMG's worden, in andere woorden, gezien als een 'proxy for an unacceptable level of risk of the commission of serious offenses' en dienen om deze reden in een zo vroeg mogelijk stadium te worden aangepakt.

De aanpak van OMG's staat niet op zichzelf, maar kan worden gekarakteriseerd als een 'archetypisch voorbeeld' van het hedendaagse streven naar preventie en het verbannen van 'risicovolle' of 'gevaarlijke' groepen uit de samenleving (McNamara & Quilter, 2016, 34; McCulloch & Wilson, 2016, 20-21, 136-137). In dit verband schreven Feeley en Simon al in 1992 over een verschuiving van de 'old penology'

naar de 'new penology'. Waar de old penology toezag op het straffen en behandelen van criminelen in *reactie* op een delict, wordt de new penology volgens de auteurs gekenmerkt door 'techniques to identify, classify, and manage groupings sorted by dangerousness' (Feeley & Simon, 1992, 452). Meer recent beschreef Garland (2001, 128) hoe het afbrokkelen van de verzorgingsstaat heeft geleid tot een controlemaatschappij die is gericht op het beheersen van de gelegenheden *voorafgaand* aan een delict: 'The new criminologies tend to view crime prospectively and in aggregate terms, for the purpose of calculating risks and shaping preventative measures.' Zedner (2007, 262) spreekt tot slot van een verschuiving van een post- naar een pre-crimesamenleving, een samenleving waarin het belangrijker is geworden om risico's te voorkomen dan op 'wrongs done' te reageren.

In deze bijdrage dient het hedendaags preventiedenken als theoretisch perspectief om de bestuurlijke aanpak van OMG's in Nederland vanaf 2012 te beschrijven en te begrijpen. Hoewel verschillende criminologen al uitgebreid hebben laten zien hoe het lokaal bestuur een belangrijke rol speelt bij de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit (zie Huisman, 2010; Spapens, 2019), is empirisch criminologisch onderzoek naar de toepassing van bevoegdheden door burgemeesters schaars (Bastiaans & Karsten, 2019, 19-20). Belangrijke uitzonderingen hierop zijn de studies van Prins (2014), Bauwens (2015), Schat en Prins (2016), Bastiaans en Karsten (2019) en Bruijn (2021).

Veel van deze studies bevatten analyses van landelijke ontwikkelingen binnen criminaliteitsbeleid, onderzoek naar het veiligheidsbeleid in een bepaalde gemeente en/of de bestuurlijke aanpak van een specifieke vorm van criminaliteit. Daarnaast wordt aandacht besteed aan hoe het lokaal bestuur bepaalde bestuurlijke bevoegdheden gebruikt, zoals in het recente proefschrift van Bruijn (2021). De meerwaarde van onderhavig onderzoek is dat aan de hand van 23 interviews met in totaal 35 respondenten, waarvan negentien burgemeesters en zestien gemeentebesturen, inzicht wordt gegeven in hoe verschillende gemeenten invulling hebben gegeven aan een nationaal beleid gericht op de aanpak van specifieke groepen *personen*.

In dit artikel staat de volgende onderzoeksvraag centraal: *Op welke verschillende manieren hebben burgemeesters vanaf 2012 invulling gegeven aan de bestuurlijke aanpak van outlaw motorcycle gangs in Nederland?* Met de beantwoording van deze vraag draagt dit onderzoek niet alleen bij aan de kennis over de rol van gemeenten bij de aanpak van criminaliteit, maar geeft het ook op empirische wijze inzicht in de betekenis van het preventiedenken op lokaal bestuurlijk niveau. Dit is theoretisch relevant omdat het hedendaags streven naar preventie veelal is beschreven aan de hand van landelijke en beleidsmatige ontwikkelingen en minder door te onderzoeken hoe aan dit (preventieve) beleid uitvoering wordt gegeven in de praktijk. Het doel van dit onderzoek is niet om generaliseerbare uitspraken te doen over de

Teun van Ruitenburg

bestuurlijke aanpak van OMG's, maar om te begrijpen hoe verschillende burgemeesters invulling hebben geven aan de (bestuurlijke) aanpak van OMG's.<sup>1</sup> Het artikel is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf wordt allereerst ingegaan op hoe het preventiedenken van invloed is geweest op de (bestuurlijke) aanpak van georganiseerde criminaliteit en hoe deze ontwikkeling doorwerking heeft gehad in het nationale beleid tegen OMG's. Vervolgens zullen de methoden van dit onderzoek worden toegelicht. Daarna volgt het empirische deel van dit artikel, waarin inzicht wordt gegeven in de wijze waarop burgemeesters invulling geven aan de aanpak van clubhuizen, OMG-gerelateerde evenementen en de aanwezigheid van OMG-leden in de horeca. Tot slot zal worden stilgestaan bij de beperkingen van dit onderzoek en zal de onderzoeksvraag worden beantwoord in het licht van het gekozen theoretisch perspectief.

### Preventiedenken en de rol van de burgemeester

Peeters (2013, 420-421) beschrijft het hedendaags 'preventiedenken' als een 'dominante oriëntatie op de toekomst' gericht op het 'actief en doelbewust proberen af te wenden van een ongewenste ontwikkeling of ongewenst fenomeen'. Volgens de auteur beïnvloedt dit denken de manier waarop naar maatschappelijke fenomenen wordt gekeken en welke interventies door de overheid worden ingezet om deze ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Verschillende auteurs hebben laten zien hoe het preventiedenken van invloed is geweest op de maatschappelijke omgang met sociale vraagstukken zoals milieu, gezondheid en veiligheid (Beck, 1992; Pieterman, 2008; Kortleven, 2013). Ook Prins (2016, 155) signaleert dat de 'beleidsfilosofie' achter de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit zich laat kenmerken door de wens om 'aan de voorkant van het probleem' in te grijpen. In deze paragraaf sta ik nader stil bij deze filosofie, om vervolgens inzichtelijk te maken hoe dit perspectief het nationale beleid tegen OMG's heeft beïnvloed.

Hoewel de aanpak van georganiseerde criminaliteit lange tijd uitsluitend als een taak van politie en justitie werd gezien, ontstond – gevoed door criminologisch onderzoek – in de loop van de jaren negentig het idee dat het lokaal bestuur een cruciale rol dient te spelen bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Onderzoeksgroep Fijnaut (1996) en de eerste rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit (1998) benadrukten het fluïde karakter van criminele netwerken en stelden dat 'de aanwezigheid en de steun van de wettige omgeving' een 'levensvoorwaarde' zijn voor georganiseerde criminaliteit (Kleemans e.a., 1998, 131). Mede geïnspireerd door de bestuurlijke aanpak van de Cosa Nostra in New York, ontstond het idee dat het lokaal bestuur kan voorkomen dat de onder- en bovenwereld met elkaar verweven raken (Huisman, 2010). Het Wallenproject

1 Hoewel de termen in betekenis van elkaar verschillen, zullen in dit artikel de 'burgemeester', het 'lokaal bestuur' en de 'gemeente' door elkaar worden gebruikt. Daarbij is het goed om hier te benoemen dat burgemeesters – hoewel formeel verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid – binnen het veiligheidsdomein worden ondersteund door ambtenaren van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV).

(1997) en het Van Traa-project (2000) in Amsterdam worden gezien als belangrijke voorlopers van deze aanpak (Kleemans & Huisman, 2015). Binnen deze projecten ontstonden verschillende initiatieven om te voorkomen dat criminelen van de bestaande legale structuren misbruik konden maken, bijvoorbeeld door het intrekken of niet-verlenen van vergunningen en het opkopen van vastgoedobjecten ter voorkoming van witwassen (zie uitgebreider Van der Schoot, 2006, 156-210).

Binnen deze aanpak richt het bestuur zich niet op de daders, maar op de gelegenheden *voorafgaand* aan een delict – een verschuiving die voortkomt uit een nieuw criminologisch ‘boefbeeld’ (Van Swaaningen, 2004, 12). Vanuit de routineactiviteitentheorie werd criminaliteit beschouwd als het resultaat van de samenkomst van gemotiveerde daders, aantrekkelijke doelwitten en de afwezigheid van toezicht, of simpelweg als het resultaat van gelegenheid (Cohen & Felson, 1979). Binnen dit perspectief wordt de crimineel gezien als een rationeel calculerende burger, die voor wat betreft de psychologische of sociale achtergrond niet wezenlijk verschilt van de ‘normale’ burger. Garland (2001, 128-129) spreekt in dit verband van de ‘new criminologies of everyday life’, waarbij criminaliteitsbeleid zich niet richt op de dader, maar op de gelegenheden voor criminaliteit als gevolg van de ‘dagelijkse routines van het alledaagse leven’. Met dit criminologisch perspectief is meer nadruk komen te liggen op situationele criminaliteitspreventie (SCP), een verzamelnaam voor preventiestrategieën gericht op het wegnemen van deze criminogene gelegenheden (Clarke, 1980).

In de loop van de jaren 2000 is SCP in Nederland een steeds grotere rol gaan spelen. Zo werd in het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (2007), een uitwerking van het nationale project Veiligheid begint bij Voorkomen van het kabinet-Balkenende IV, beschreven dat georganiseerde criminaliteit plaatsvindt ‘waar gelegenheid en kansen worden geboden om zich door illegaal handelen te verrijken’ en dat de betrokkenheid van gemeenten ‘onmiskienbaar’ is. De bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad wordt daarbij omschreven als een ‘situationele aanpak’, die ook wel wordt aangeduid als ‘tegenhouden’ of het opwerpen van bestuurlijke ‘blokkades’, ‘drempels’ of ‘barrières’ (PVAGM, 2007, 6). Om deze situationele aanpak vorm te geven zijn in de loop der jaren door overheidsinstanties verschillende barrièremodellen ontwikkeld, bijvoorbeeld in relatie tot illegale hennepcultuur. Gebaseerd op de methodiek achter *crime scripting* (Cornish, 1994), geven barrièremodellen zicht op de verschillende stappen die een crimineel moet zetten om een delict te volbrengen, om vervolgens duidelijk te maken hoe overheidsinstanties en private organisaties dit criminele bedrijfsproces kunnen dwarsbomen (Spapens, 2011).

Binnen veel van deze modellen spelen gemeenten een belangrijke rol om ‘aan de voorkant van het probleem’ in te grijpen (Prins, 2016, 155). Zo biedt de in 2003 in werking getreden Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB) de burgemeester de mogelijkheid om vergunningen of aanbestedingen te weigeren wanneer het ‘ernstig gevaar’ bestaat dat een beschikking zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan personen die een horecaverunning willen gebruiken om crimineel vermogen wit te wassen. Uit het proefschrift van Bruijn (2021) blijkt dat burgemeesters ook steeds vaker gebruikmaken van hun bevoegdheid (art. 13b Opium-

Teun van Ruitenburg

wet) om ‘drugspanden’ te sluiten. Relevant in het licht van het beschreven preventiedenken is dat het voor burgemeesters sinds januari 2019 ook mogelijk is om tot sluiting over te gaan wanneer in een pand voorbereidingshandelingen plaatsvinden, waardoor nog meer ‘aan de voorkant’ van het crimineel bedrijfsproces kan worden ingegrepen. Gegeven de toename van het aantal bestuurlijke bevoegdheden ter bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit, beargumenteren verschillende auteurs dat de burgemeester in toenemende mate wordt uitgerust als ‘sheriff’ of ‘crime fighter’ (Mein, 2010; Van der Vorm & Van Duyne, 2020). In de volgende paragraaf wordt na een korte introductie van het fenomeen duidelijk dat bovengenoemde ontwikkelingen ook van invloed zijn geweest op de nationale aanpak van OMG’s.

### De bestuurlijke aanpak van outlaw motorcycle gangs

De term ‘outlaw motorcycle gang’ is een label dat wereldwijd door overheidsinstanties wordt gebruikt om te benadrukken dat de betreffende clubs geen ‘onschuldige’ of ‘normale’ motorclubs zouden zijn, maar dat de leden van deze clubs betrokken zijn bij uiteenlopende vormen van (georganiseerde) criminaliteit (Roks & Van Ruitenburg, 2018). In Nederland brokkelde het ‘onschuldige’ imago van de Hells Angels MC af in de loop van de jaren negentig. Onderzoeksgroep Fijnaut concludeerde dat leden van het Amsterdamse charter betrokken waren bij zware vormen van georganiseerde criminaliteit (Fijnaut & Bovenkerk, 1996), wat in de jaren 2000 leidde tot grootschalige strafrechtelijke onderzoeken en pogingen om de club te verbieden.

Waar de politie en het Openbaar Ministerie (OM) zich tot 2010 bijna uitsluitend richtten op de Hells Angels MC, luidde de nationale aanpak in 2012 een breder ‘offensief’ in, waarbij de overheid zich ook op meerdere OMG’s begon te richten.<sup>2</sup> De OMG-problematiek werd door overheidsinstanties beschreven als een multi-dimensionaal probleem. Het ging daarbij niet alleen om de betrokkenheid van leden bij ernstige vormen van (georganiseerde) criminaliteit, zoals drugshandel en afpersing, maar ook om het idee dat deze clubs zich zouden hebben ontwikkeld tot vrijplaatsen ‘waarbinnen men zich niets aantrekt van landelijke regels en normen’.<sup>3</sup> Bovendien werd gewezen op risico’s voor de openbare orde als gevolg van conflicten tussen rivaliserende OMG’s.

Recent wetenschappelijk onderzoek bevestigt de betrokkenheid van een deel van de OMG-leden bij criminaliteit (Van Deuren e.a., 2021). Hoewel OMG’s door het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC, 2019, 3) worden beschreven als ‘vehikels’ voor georganiseerde criminaliteit, komt uit enkele uitgebreide studies echter ook een meer genuanceerd beeld naar voren. Zo lieten Blokland en collega’s

2 In 2014 werden de volgende clubs door de Nationale Politie betiteld als ‘outlaw motorcycle gang’: Animals MC, Bandidos MC, Black Sheep MC, Demons MC, Gringos MC, Hells Angels MC, No Surrender MC, Rebel Crew MC, Red Devils MC, Rogues MC, Satudarah MC, Spiders MC, Trailer Trash Travellers MC, Veterans MC en Waardeloos MC (Landelijke Eenheid, 2014, 19).

3 Bestrijding georganiseerde criminaliteit. Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, *Kamerstukken II* 2011/12, 29911, nr. 59, p. 1, 2.

(2017, 15) zien dat een groot deel van de Nederlandse OMG-leden (85,8 procent) een strafblad heeft, maar dat dit strafblad voor veel van deze leden zowel in omvang als in ernst beperkt is. Daarbij laten analyses van registerdata en opsporingsdossiers zien dat het merendeel van de leden slechts beperkt betrokken is bij vormen van georganiseerde criminaliteit (Blokland e.a., 2017, 88) en dat het criminele gedrag van leden niet in alle gevallen wordt aangestuurd door de club zelf (Van Deuren e.a., 2020).

Gegeven de veelzijdigheid van de OMG-problematiek werd het gecombineerd inzetten van bestuurlijke, fiscale en strafrechtelijke instrumenten door de Minister van Veiligheid en Justitie als ‘meest succesvol’ beschouwd.<sup>4</sup> Om deze integrale aanpak vorm te geven werd in 2012 voortgebouwd op de hierboven geïntroduceerde barrièremodellen: ‘Voor de problematiek van de outlawbikers is een specifiek barrièremodel ontwikkeld, waarbij barrières worden ontwikkeld op focusgebieden zoals aanwezigheid in het publieke domein, financiën en mobiliteit en middelen.’<sup>5</sup> Het barrièremodel geeft zicht in de wijze waarop gemeenten tegen OMG’s kunnen interveniëren, bijvoorbeeld wanneer het gaat om het voorkomen van clubactiviteiten. Ter ondersteuning van dit model is voor gemeenten een interventiematrix ontwikkeld die een overzicht geeft van het beschikbare bestuurlijke instrumentarium (zie uitgebreider Van Ruitenburg, 2020, 241-244).

Begin 2012 richtte de nationale aanpak zich op acht speerpunten: (1) prioriteit voor strafrechtelijke vervolging van leden; de focus op (2) clubhuizen en (3) evenementen; het bestrijden van de invloed van OMG’s in de (4) horeca, (5) beveiligingsbedrijven en (6) harde kernen van voetbalsupporters; (7) het aanpakken van windhappers; en tot slot (8) de focus op OMG-leden in overheidsdienst.<sup>6</sup> Daarnaast was het OM vanaf de start van de landelijke aanpak alert op informatie die zou kunnen bijdragen aan het onderbouwen van een civielrechtelijk verbod van een OMG. Dit heeft er recentelijk toe geleid dat verschillende OMG’s door de civiele rechter zijn verboden, waaronder Satudarah MC, Bandidos MC, No Surrender MC, Hells Angels MC en Caloh Wagoh Main Triad MC (LIEC, 2020).

Bij de aanpak van OMG’s spelen burgemeesters een prominente rol, die onder meer duidelijk wordt binnen het Landelijk Strategisch Overleg (LSO). Dit ‘strategisch gremium’, waarin onder meer de politie en het OM vertegenwoordigd zijn, is verantwoordelijk voor het aansturen van de landelijke aanpak van OMG’s en werd sinds 2012 voorgezeten door een burgemeester (LIEC, 2014, 19). Dat burgemeesters een belangrijke rol spelen, blijkt ook uit de hierboven benoemde speerpunten. Naast het bestraffen van strafbare feiten door de politie en het OM (speerpunt 1), krijgt de focus op clubhuizen, evenementen en de horeca namelijk veelal vorm in het ‘speelveld’ van de burgemeester. Zo poneerde de Minister van Veiligheid en Justitie het ‘uitgangspunt’ dat door burgemeesters geen ‘podium wordt geboden’ middels het toestaan van evenementen van OMG-leden, en dat OMG’s ook niet

4 Bestrijding georganiseerde criminaliteit. Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, *Kamerstukken II* 2011/12, 29911, nr. 59, p. 2.

5 Bestrijding georganiseerde criminaliteit. Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, *Kamerstukken II* 2011/12, 29911, nr. 71, p. 3.

6 Bestrijding georganiseerde criminaliteit. Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, *Kamerstukken II* 2011/12, 29911, nr. 71, p. 3.

Teun van Ruitenburg

worden ‘gefaciliteerd’ door te voorzien in een gunstige locatie voor een clubhuis. In de inleiding van dit artikel verwees ik al naar de zogenoemde stopgesprekken, waarbij gemeenten aan OMG’s duidelijk maken dat ze de vestiging van een clubhuis op alle mogelijke manieren zullen proberen te voorkomen (LIEC, 2021, 24-25) – een streven dat aansluit bij de filosofie om ‘aan de voorkant’ van een probleem in te grijpen. Om verplaatsingseffecten te voorkomen, merkte de minister tot slot op dat het ‘van belang [is] dat burgemeesters hier gezamenlijk in optrekken’.<sup>7</sup>

In deze paragraaf is stilgestaan bij hoe preventiedenken ruimte heeft gemaakt voor een belangrijke rol van de burgemeester bij de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. Na een beschrijving van de onderzoeksmethoden van deze studie, zal in het empirische gedeelte van dit artikel worden beschreven hoe burgemeesters aan deze rol invulling hebben gegeven bij de aanpak van OMG’s.

## Onderzoeksmethoden

Om inzicht te geven in de verschillende manieren waarop burgemeesters vanaf 2012 invulling hebben gegeven aan de bestuurlijke aanpak van OMG’s in Nederland, richt dit artikel zich op de lokale invulling van de speerpunten gericht op clubhuizen, evenementen en de horeca. De empirische basis hiervoor wordt gevormd door 23 semigestructureerde interviews met negentien burgemeesters en zestien gemeenteambtenaren afgenomen in de periode vanaf juni 2015 tot en met augustus 2017 als onderdeel van een promotieonderzoek naar de aanpak van OMG’s in Nederland (Van Ruitenburg, 2020).

Respondenten zijn benaderd via een e-mail gericht aan de burgemeester, verstuurd naar het openbare e-mailadres van het bestuurssecretariaat van de gemeente. Aan elke e-mail is een bijlage toegevoegd met daarin een ‘steunbrief’ geschreven en ondertekend door het LIEC. In deze brief werd het doel van het onderzoek beschreven en uitgelegd dat de studie door het LIEC werd ondersteund. Of een interview uiteindelijk plaatsvond met enkel de burgemeester, één of meerdere ambtenaren of een combinatie van beiden, was afhankelijk van de gemeente. In sommige gevallen reageerde de burgemeester persoonlijk met een directe uitnodiging om een afspraak in te plannen, waarbij op de dag van het interview pas duidelijk werd dat de burgemeester een andere ambtenaar bij het interview liet aansluiten, en in andere gevallen ontving ik een reactie van een ambtenaar van de afdeling OOV met de uitnodiging om (alleen) met hem of haar in gesprek te gaan. Van de 23 interviews waren er acht met alleen een burgemeester en vonden elf met een burgemeester én een gemeenteambtenaar plaats. De overige vier interviews betroffen gesprekken met gemeenteambtenaren werkzaam voor de afdeling OOV, waarvan één gesprek telefonisch plaatsvond.

De gemeenten in dit onderzoek zijn niet willekeurig geselecteerd. Aan de hand van (interne) beleidsdocumenten en mediaberichtgeving zijn gemeenten geselecteerd die in hun aanpak overeenkomen én van elkaar lijken te verschillen. Zo zijn gemeenten benaderd die een clubhuis besloten te sluiten, om vervolgens gemeenten

7 Bestrijding georganiseerde criminaliteit. Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, *Kamerstukken II* 2011/12, 29911, nr. 59, p. 3.

te benaderen die er in een bepaalde situatie voor kozen om een clubhuis of evenement juist *niet* tegen te houden. Deze vergelijking is theoretisch relevant, omdat men op basis van het beschreven preventiedenken verwacht dat burgemeesters de aanwezigheid van OMG's, in de woorden van Peeters (2013, 420-421), 'actief en doelbewust proberen af te wenden'. Het doel van deze opportunistische en theoretische steekproeftrekking (Mortelmans, 2010, 106-107) was het krijgen van een gevarieerd beeld van de uiteenlopende manieren waarop door burgemeesters invulling is gegeven aan de aanpak van OMG's.<sup>8</sup> De gevolgen van deze aanpak voor de resultaten van deze studie zullen nader worden besproken in de conclusie van dit artikel.

Alle interviews zijn afgenomen aan de hand van een topiclijst, bestaande uit vragen gerelateerd aan de hierboven genoemde speerpunten. Het doel van deze vragen was om te onderzoeken op welke wijze het landelijk beleid uitvoering kreeg in de praktijk. Om deze praktijk te kunnen begrijpen, zijn burgemeesters gevraagd naar hun perceptie van het probleem van OMG's, om vervolgens aan de hand van concrete voorbeelden te vragen naar hoe ze omgaan met OMG-gerelateerde activiteiten zoals evenementen. Voor elk interview werd de topiclijst deels aangepast aan de situatie in de desbetreffende gemeente, bijvoorbeeld naar aanleiding van een incident of een recente sluiting van een clubhuis (zie voor de volledige topiclijst Van Ruitenburg, 2020, 382-385).

Op het telefonische interview na zijn alle interviews met toestemming van de respondenten opgenomen en volledig getranscribeerd. Omdat de interviewvragen zijn afgeleid van de hierboven opgesomde speerpunten en omdat het doel van deze studie was om te beschrijven en te begrijpen hoe verschillende burgemeesters aan deze speerpunten invulling hebben gegeven, zijn de transcripten allereerst deductief geanalyseerd aan de hand van enkele thematische codes. Na het transcriberen van de interviews zijn bijvoorbeeld alle tekstfragmenten waarin door de respondenten werd gesproken over het thema 'clubhuizen' in een nieuw Worddocument gegroepeerd. Vervolgens is binnen elk thema gezocht naar patronen, waarmee wordt bedoeld dat de overeenkomstige en afwijkende gevallen opnieuw zijn gebundeld (Evers, 2015, 92-93, 117). Door deze stap kan inzicht worden gegeven in welke respondenten 'clubhuizen' en bijvoorbeeld 'evenementen' als ongewenst ervaren en hoe hier vervolgens bestuurlijk gevolg aan is gegeven.

In dit artikel zijn alle interviews anoniem verwerkt. Hierdoor zijn de voorbeelden en citaten niet terug te herleiden naar de respondenten, wat het nadeel met zich meebrengt dat sommige door respondenten benoemde omstandigheden niet in detail konden worden beschreven. Om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen is er bovendien voor gekozen om de beschreven situaties niet te relateren aan de betrokken OMG's.

8 Uiteindelijk zijn interviews afgenomen in negen provincies, met gemeenten verspreid over zes van de acht grootteklassen, zoals ingedeeld door het Centraal Bureau voor de Statistiek: grootteklasse 1 (<5.000 inwoners): nul gemeenten; grootteklasse 2 (5.000-10.000 inwoners): nul gemeenten; grootteklasse 3 (10.000-20.000 inwoners): één gemeente; grootteklasse 4 (20.000-50.000 inwoners): acht gemeenten; grootteklasse 5 (50.000-100.000 inwoners): zes gemeenten; grootteklasse 6 (100.000-150.000): één gemeente; grootteklasse 7 (150.000-250.000 inwoners): vijf gemeenten; grootteklasse 8 (>250.000 inwoners): twee gemeenten ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)).



Teun van Ruitenburg

## De lokale aanpak van outlaw motorcycle gangs

Een van de doelen van het landelijke beleid tegen OMG's is om te laten zien dat leden niet 'onaantastbaar' zijn en zich zoals elke andere burger aan de regels moeten houden: 'Het aan de laars lappen van de regels en dat men zich onaantastbaar waant moet stoppen.'<sup>9</sup> Net zoals een burger een vergunning moet aanvragen voor het exploiteren van een café of het organiseren van een groot evenement, worden OMG-leden geacht bij de gemeente een vergunning aan te vragen voor clubactiviteiten. Tegelijkertijd spreekt uit het beleid de wens dat OMG's door burgemeesters überhaupt niet worden 'gefaciliteerd' bij het openen van een clubhuis en dat OMG's ook geen 'podium wordt geboden' door het toestaan van evenementen.<sup>10</sup> In wat volgt laat ik zien hoe burgemeesters aan deze wens gevolg hebben gegeven in relatie tot clubhuizen en evenementen. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan het speerpunt horeca. Gezien de unieke omstandigheden van deze (rijdende) evenementen, zal apart aandacht worden besteed aan de lokale omgang met zogenoemde ride outs.

### Clubhuizen

Het streven om clubhuizen van OMG's niet te faciliteren komt op verschillende manieren tot uiting. Om te beginnen is in de periode na 2012 in kaart gebracht welke clubhuizen werden gefaciliteerd, omdat lokale overheden geen zicht hadden op deze locaties of lokale regels door gemeenten beperkt werden gehandhaafd. Het ging hierbij dus om clubhuizen die werden gefaciliteerd door een *inactieve* rol van de gemeente. Vervolgens is door gemeenten actiever gecontroleerd of bestaande clubhuizen moesten worden gesloten, bijvoorbeeld omdat een vestiging niet binnen het bestemmingsplan paste of niet over de juiste (horeca)vergunningen beschikte. Zoals gezegd gaat het 'niet-faciliteren' van clubhuizen echter verder dan enkel het handhaven van lokale wet- en regelgeving. Uit de interviews blijkt dat de meeste burgemeesters in deze studie het bestaan van clubhuizen überhaupt als ongewenst ervaren, ook wanneer de locatie op zichzelf geschikt zou kunnen zijn. Zo beargumenteerde een burgemeester waarom aan OMG-leden geen helpende hand wordt geboden bij het zoeken naar een geschikte locatie voor een clubhuis:

'Faciliteren dat kun je doen door gebouwen beschikbaar te stellen, door mee te helpen zoeken naar ruimte, want in beginsel is de cultuur binnen de gemeente dat wij nooit [nee; TvR] zeggen, het is altijd "ja". Al onze medewerkers voeden we op bij cursussen om "ja" te zeggen en dan randvoorwaarden te stellen. Dus als een sportvereniging met een idee komt, dan is het in beginsel, denk mee, we willen geen "nee" horen (...) maar ik zal niet adviseren binnen de gemeente om een pand aan hen [OMG's; TvR] te huren, of een leegstaand pand van een voetbalvereniging (...) ze mogen van ons prima weten dat vanwege het imago

9 Bestrijding georganiseerde criminaliteit. Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, *Kamerstukken II* 2011/12, 29911, nr. 59.

10 Bestrijding georganiseerde criminaliteit. Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, *Kamerstukken II* 2011/12, 29911, nr. 59, p. 2-3.

Tussen tegenhouden en reguleren: de bestuurlijke aanpak van outlaw motorcycle gangs in Nederland

wat ze hebben, hè dat wordt toch vooral bepaald door wat er in het zuiden van Nederland gebeurt dat zijn de beelden, en daar moet ik transparant over zijn, die mij aanleiding geven om te zeggen van, wij voelen er niks voor dat wij medewerking aan u verlenen, dus reken niet op onze medewerking.’ (respondent 33, 29 april 2016)

Waar deze burgemeester de situatie beschrijft waarin de gemeente een OMG niet zal faciliteren door te helpen bij het zoeken naar een geschikte locatie, gaven andere burgemeesters aan dat ze ook actief op zoek zullen gaan naar een ‘juridische titel’ om de vestiging van een clubhuis te voorkomen. Deze houding komt naar voren in het volgende citaat uit een gesprek met een andere burgemeester:

‘Dat betekent dus dat als zij een vergunning aanvragen, dat we daar niet aan meewerken, en als ik daar een titel voor heb, dan zal ik dat ook doen (...). Als we kijken naar het gedrag rondom OMG’s, als je kijkt naar de Hells Angels, als je kijkt naar Satudarah, dan zie je daar dingen omheen gebeuren, die ik ook volstrekt ongewenst vind, dus ik zal op geen enkele manier willen dat die zich in mijn gemeenten vestigen, dat zal ik ook met hand en tand verdedigen.’ (respondent 43, 21 juni 2016)

Ter onderbouwing van het idee dat OMG’s zo veel als mogelijk moeten worden geweerd, lichtte een ambtenaar van de afdeling OOV van een andere gemeente toe hoe de afdeling te werk gaat wanneer OMG-leden voornemens zijn om een clubhuis te vestigen:

‘Wij zullen dan de meest uitgebreide screening toepassen, onder andere ook BIBOB-onderzoek, en dan zal moeten blijken of er strafbare feiten zijn gepleegd op grond waarvan de titel bestaat om de vergunning te onthouden, als we dat niet al eerder hebben gekregen van de politie. Dus ja, je gaat echt het zwaarste middel inzetten wat mogelijk is, en dat doe je ook als je op voorhand weet van het is een OMG, dan ga je ook op voorhand kijken van nou, wat zijn er voor bestemmingsplan mogelijkheden dat handvatten geeft om te zeggen van daar mag geen ontmoetingscentrum komen of een clubhuis, of wat dan ook. Je gaat alle lijnen langs en je gaat tot het uiterste.’ (respondent 30, 20 april 2016)

Burgemeesters gaven verschillende redenen voor het willen tegenhouden of sluiten van clubhuizen. Een burgemeester (respondent 76, 16 augustus 2017) beschouwde OMG’s als een crimineel bedrijfsproces, waarbij alle clubactiviteiten zouden zijn gericht op het ontplooiën van criminele activiteiten, zoals de handel in synthetische drugs. Vanuit deze gedachte werd het clubhuis door deze burgemeester gezien als de ‘bestuurskamer van de onderneming georganiseerde criminaliteit’. Een andere burgemeester wilde met het tegenhouden van een clubhuis vooral voorkomen dat OMG’s een ‘zichtbare’ plek in de samenleving konden verwerven en zodoende nieuwe leden aan konden trekken (respondent 45, 30 juni 2016).

Teun van Ruitenburg

Hoewel de meeste burgemeesters tijdens de interviews de wens uitten om de vestiging van clubhuizen zo veel als mogelijk te voorkomen, zijn er ook burgemeesters die meer terughoudend zijn. Zo gaf een burgemeester aan dat hij vindt dat er op burgemeesters 'druk' wordt gelegd om OMG's waar mogelijk bestuurlijk te 'hinderen', zonder dat door de politie en het OM altijd duidelijk wordt gemaakt op wat voor manier een specifieke club betrokken is bij criminele activiteiten. Zonder de ernst van de OMG-problematiek in andere gemeenten te willen bagatelliseren, waarschuwde de burgemeester voor het gevaar van het stigmatiseren en het bij voorbaat willen tegenhouden van clubhuizen. De burgemeester legde uit dat hij de activiteiten van de club met de politie nauwgezet in de gaten houdt, maar dat hij in een specifiek geval onvoldoende reden zag om de bouw van een clubhuis tegen te houden:

'Ze hebben gewoon keurig netjes een bouwvergunning ingediend en ze bouwen nu een nieuw clubhuis. En ja, daar wordt door collegae van mij ook van gezegd van ja, kan je dat wel doen? Ik zeg ja, maar jongens ho eens even, we kunnen daarin niet stigmatiseren, we kunnen niet zeggen jij hebt een jackje aan, je bent lid van een motorclub, dus ben jij a priori een slecht mens.' (respondent 66, 7 december 2016)

In aanvulling hierop gaf deze burgemeester aan dat hij belang hechtte aan het in contact blijven met leden door af en toe een bezoek te brengen aan het clubhuis. Dit geeft, zo beargumenteerde de respondent, de mogelijkheid om afspraken te maken over het gebruik van het clubhuis of bijvoorbeeld over geplande evenementen van de club:

'Ik behandel ze net zoals iedere andere burger in deze gemeente (...) en dat contact, ik denk dat dat ook belangrijk is, dat je in ieder geval op een normale manier met ze kunt praten, dan kan je ze ook vertellen op het moment dat het verkeerd dreigt te gaan van joh let op (...) en op het moment dat [naam OMG; TvR] ook die kant opgaan dan zijn ze de lul, dan ben ik ook heel simpel, dan stoppen we ermee.' (respondent 66, 7 december 2016)

Dit citaat laat een duidelijk verschil zien met de burgemeester (respondent 33) die eerder toelichtte OMG's juist niet dezelfde 'medewerking' te verlenen als een andere vereniging. Waar de eerste burgemeester zich in zijn afwegingen laat beïnvloeden door incidenten uit andere delen van het land, gaat de laatste burgemeester uit van de informatie die hij op dat moment heeft over de club in zijn eigen gemeente. In de volgende paragraaf laat ik zien dat de meeste respondenten ook evenementen van OMG's wensen tegen te houden, maar dat ze door het ontbreken van een 'juridisch haakje' zich veelal genoopt zagen tot het maken van een lokale afweging.

#### *Evenementen*

In de Landelijke Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs van 2014 wordt duidelijk hoe vanuit de landelijke overheid tegen evenementen wordt aangekeken: 'De overheid faciliteert geen evenementen waarbij duidelijk leden van OMG's be-

trokken zijn' (LIEC, 2014, 12). De reden hiervoor was dat dergelijke evenementen, zoals bijvoorbeeld een openbaar motorevenement georganiseerd door een OMG, zouden worden gebruikt om het 'onaantastbare en intimiderende imago' van deze clubs te versterken, en omdat deze evenementen een risico vormen voor de openbare orde. Om laatstgenoemde reden besloot de politie in 2014 in verband met oplopende spanningen tussen OMG's een negatief advies af te geven voor alle motorevenementen in de eenheid Oost-Brabant in de maanden april en mei, een advies dat de burgemeester van Valkenswaard op 28 maart deed besluiten om de vergunning voor het evenement Harleydag 2014 in te trekken.<sup>11</sup> Dit laatste besluit kan echter los worden gezien van het nationale beleid tegen OMG's. Gegeven artikel 172 van de Gemeentewet wordt van de burgemeester immers altijd al verwacht dat hij of zij maatregelen treft om wanorde te voorkomen, of het nu gaat om een motorevenement of een risicowedstrijd in het betaald voetbal.

De wens om geen evenementen te faciliteren 'waarbij duidelijk leden van OMG's betrokken zijn', gaat dan ook verder dan het verbieden van evenementen waar een aantoonbaar risico voor de openbare orde bestaat. Binnen veel gemeenten zijn OMG-gerelateerde evenementen bij voorbaat ongewenst, zoals ook duidelijk werd in een interview met een ambtenaar van de afdeling OOV (zie ook Koornstra e.a., 2019, 133). Tijdens het interview legde de respondent uit dat hij de Kamerbrief van de minister uit 2012 gebruikt om OMG-leden duidelijk te maken waarom zijn gemeente geen vergunningen meer zal verlenen voor evenementen van de club, ook wanneer eerdere edities van het evenement geen problemen voor de openbare orde opleverden. De ambtenaar onderbouwde deze houding als volgt:

'Dat doen we omdat de minister heeft gezegd dat moet je niet doen, beste burgemeester. Dus dat is de lijn, en dat houden we, of je nu een feest hebt of er komt een nieuwe motorclub hierheen, dat leggen we langs de lijn van de minister. Dat zetten we ook altijd in de eerste brief die we sturen naar mensen, van de minister heeft geroepen en de burgemeester volgt. Dus wij willen jullie hier niet.' (respondent 56, 19 september 2016)

Kamerbrieven en nationale beleidsplannen alleen bieden echter onvoldoende grondslag om een evenement tegen te kunnen houden. Zo bepaalde de voorzieningenrechter in mei 2013 dat de burgemeester van de gemeente Cuijk onvoldoende had gemotiveerd waarom aan de Veterans MC geen vergunning was verleend voor de driedaagse veteranenbijeenkomst Brothers In Arms Run. Hoewel het risico op (grootschalige) ordeverstoringen door de politie als laag werd ingeschat, besloot de burgemeester mede op basis van het landelijke beleid geen vergunning te verlenen. De rechter beargumenteerde echter dat de burgemeester zich hierbij te veel had laten leiden door 'onvoldoende onderbouwde stellingen' en dus ook onvoldoende duidelijk had gemaakt waarom dit specifieke evenement een gevaar vormde voor de openbare orde (Nationale ombudsman, 2017, 12).

Tijdens de interviews werd duidelijk dat sommige burgemeesters de situatie, zoals in bovengenoemd geval, als onwenselijk ervaren en om die reden een duidelijker

11 Rb. Oost-Brabant 17 april 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:2146.

Teun van Ruitenburg

‘juridisch kader’ wensten. In het volgende citaat beargumenteerde een burgemeester deze wens als volgt:

‘Leg mij even uit, hier ligt de Drank en Horecawet, waar staat dat ik als burgemeester de OMG kan weigeren hè, want één van de redenen is dat je iemand die een groot strafblad heeft en een risico is voor de openbare orde, die kun je weigeren, maar als ik dan hier zie dat het ergste strafbare feit die mijn OMG-leden hebben (...) is dat onvoldoende om op grond daarvan te zeggen van ja, ik weiger (...). Dus mijn stellinginname is ook van, ook richting het Rijk van; ik wil alles doen, maar zorg dat ik juridisch kader krijg.’ (respondent 43, 21 juni 2016)

Het ontbreken van een ‘juridisch kader’ verklaart waarom burgemeesters in sommige situaties besloten om een evenement *niet* tegen te houden. Zo verwees een burgemeester naar een situatie waarbij een OMG een besloten evenement wilde organiseren in een evenementencentrum met doorlopende vergunning. In een dergelijke situatie is de OMG niet afhankelijk van de gemeente, simpelweg omdat de club een ruimte huurt die bestemd is voor het organiseren van feesten. Omdat na een analyse door de politie ook geen duidelijk aantoonbare risico’s voor de openbare orde bestonden, zag de burgemeester in dit geval geen mogelijkheid om het evenement tegen te houden:

‘Laat ik vooropstellen, het is niet wenselijk dat ze hier komen hè, ik bedoel als ik dit had kunnen verbieden met een goed argument dan hadden we dat best wel gedaan, maar het argument was er niet. En ik vind dat je dan niet een argument erbij moet gaan zoeken waarmee je over je wettelijke kader heen gaat. Want wij snappen ook wel dat daar dingen binnen gebeuren, mensen ontmoeten elkaar uit het hele land, die zien elkaar niet zo vaak, ja daar worden best dingen bekookstofd die onwenselijk zijn, laat ik het maar zo zeggen. Dat weten we natuurlijk niet zeker maar dat vermoeden is er. Dus dat wil je in die zin als minister niet faciliteren, maar je moet wel een handvat hebben.’ (respondent 28, 14 april 2016)

Hoewel de komst van de OMG naar de gemeente niet ‘wenselijk’ was, had deze burgemeester in zijn ogen geen handvat om het evenement daadwerkelijk tegen te houden. Dit betekent overigens niet dat de gemeente en de politie het evenement uit het oog zijn verloren. In de aanloop naar het evenement is met zowel de uitbater als leden van de betreffende OMG meermaals contact geweest om afspraken te maken over het verloop van het feest. Om het feest ‘low profile’ te houden is bijvoorbeeld afgesproken dat leden niet met de motor naar de locatie zouden afreizen en hun clubkleding pas binnen aan zouden trekken. Daarbij is afgesproken dat de uitbater van de uitgaansgelegenheid de beveiliging zou regelen en dat de club dus niet met een eigen ‘ordedienst’ voor de ingang zou gaan staan (respondent 28, 14 april 2016).

Dat elke burgemeester zijn eigen afweging maakt, en daarbij soms ook bereid is om verder te gaan dan andere burgemeesters, wordt duidelijk door een voorbeeld ge-

schetst door een reeds geciteerde burgemeester. Tijdens het interview vertelde de burgemeester over een situatie waarbij een OMG-lid, net zoals in de vorige casus, van plan was om een evenement te organiseren in een ruimte met een doorlopende vergunning. Hoewel de burgemeester in zijn eigen woorden 'geen vehikel' had 'om ze tegen te houden', probeerde hij via een stopgesprek met de uitbater het feest alsnog te voorkomen (respondent 76, 16 augustus 2017).<sup>12</sup> Wanneer een horeca-uitbater wordt uitgenodigd voor een stopgesprek is het doel om de uitbater te ontmoedigen om zijn café of feestruimte aan een OMG te verhuren. Hoewel de gemeente deze persoon hiermee ook in bescherming wil nemen, maakt het volgende citaat duidelijk dat een stopgesprek gepaard kan gaan met een dwingende boodschap richting de uitbater zelf:

'Dus wij dachten ze [de OMG; TvR] te slim af te zijn. Dus wij gaan naar diegene die die overkoepelende vergunning heeft: Jongens niet om het een of ander, we weten wat jullie plan is, maar als er iets mis gaat, dan zou dat wel kunnen betekenen dat jullie je vergunning kwijtraken.' (respondent 76, 16 augustus 2017)

In dit verband zijn er ook voorbeelden van gemeenten die de horecaverordening hebben aangepast om OMG's 'buiten de deur te houden'. In de Horecaverordening 's-Hertogenbosch 2017 schrijft de gemeente onder artikel 3.2 dat het verboden is 'voor een horeca-exploitant om een bijeenkomst van een Outlaw Motor Gang te laten plaatsvinden in het horecabedrijf'. Het idee achter deze nieuwe regeling is dat het horecaondernemers een 'hulpmiddel' geeft waar ze naar kunnen verwijzen zodra leden een horecagelegenheid willen betreden (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2017).

### *Ride outs*

Zoals ik hierboven al beschreef, ziet de OMG-problematiek niet alleen op de betrokkenheid van leden bij ernstige vormen van criminaliteit. Meer algemeen gaat het ook over de wijze waarop leden zich niets aantrekken van 'landelijke regels en normen'. In dit verband wordt door het LIEC gewezen op de manier waarop leden tijdens grootschalige toertochten of ride outs voor verkeershinder zorgen, bijvoorbeeld door het eigenhandig afzetten van kruispunten en het negeren van stoplichten. Door deze ride outs kan het beeld ontstaan, zo beargumenteert het LIEC, dat een OMG zich niet aan de (verkeers)regels hoeft te houden: 'Deelnemers wanen zich heer en meester op de weg en kunnen dit beeld ook bij omstanders creëren als lijkt dat zij zich niet aan (verkeers)regels hoeven te houden' (LIEC, 2014, 13). Om dit imago te doorbreken heeft de politie de afgelopen jaren strikter gehandhaafd door tijdens ride outs bekeuringen uit te delen. Daarnaast bestaat het algemene standpunt dat dergelijke ritten in beginsel niet moeten worden gefaciliteerd, bij-

12 Om het lokaal bestuur bij deze gesprekken te ondersteunen is door het LIEC en de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) in 2014 de *Handreiking stopgesprek overheid – OMG* ontwikkeld, waarin onder meer staat beschreven welke voorbereidende acties nodig zijn voor een stopgesprek (LIEC, 2014).

Teun van Ruitenburg

voorbeeld door een rit onder begeleiding van de politie te laten plaatsnemen, omdat daarmee het beeld kan ontstaan dat OMG's in Nederland een bevoorrechte positie verdienen. Om ride outs beter te reguleren of zelfs te verbieden, is door het LIEC een bestuurlijke leidraad ontwikkeld waarin wordt voorgesteld om een ride out als 'optocht' te beschouwen waarvoor een vergunning moet worden aangevraagd (LIEC, 2014, 13).

De geïnterviewde burgemeesters hadden over het algemeen minder ervaring met het optreden tegen ride outs ten opzichte van andere evenementen en konden hier tijdens de interviews minder op reflecteren. Toch kan ook hier worden opgemerkt dat het afhangt van de omstandigheden van het geval of een burgemeester besluit om een ride out tegen te houden of anderszins te reguleren. Elke nieuwe situatie gaat gepaard met nieuwe omstandigheden, die vervolgens ook weer nopen tot een nieuwe afweging. Zo gaf een burgemeester het voorbeeld waarbij een OMG van plan was om een ride out te starten vanuit het centrum van de stad, waar op dat moment ook een ander drukbezocht evenement plaatsvond: 'Toen was mijn overweging van, ja er lopen daar vaders en kleine kinderen en alles, nou ja die lui kunnen wel vuurwapens hebben enzo (...) en toen hebben we gewoon gezegd van nou ja, dat doen we dus niet' (respondent 65, 2 december 2016).

Tegelijkertijd merkten burgemeesters op dat het elke groep van motorrijders vrijstaat om een toertocht te maken, op voorwaarde dat iedereen zich aan de verkeersregels houdt. Omdat je voor een motorrit in groepsverband geen vergunning nodig hebt, is het in andere woorden 'lastig' om een 'juridisch haakje' te vinden om een rit van OMG-leden te dwarsbomen (respondent 69, 21 december 2016). Het wordt anders wanneer een motorclub een rit wil organiseren waarbij ook kruispunten moeten worden afgezet, bijvoorbeeld om te voorkomen dat de groep wordt opgesplitst. Voor deze situaties is wel een vergunning nodig, waardoor ook de mogelijkheid ontstaat om de aanvragen van OMG's te weigeren. Toch wordt het bij voorbaat weigeren van een dergelijke vergunningsaanvraag door sommige burgemeesters als problematisch ervaren:

'Want je moet je bevoegdheden alleen gebruiken voor het oogmerk waarvoor je die bevoegdheid hebt gekregen. Dit gaat over de veiligheid en de vrijheid van verkeer over de weg, nou dan kun je volgens mij niet zeggen dat omdat u toevallig aanvrager Hells Angels bent of Satudarah, u weigeren we het, en vervolgens komt de motorclub uit [naam locatie; TvR] en dan zeggen we jullie staan niet op het lijstje en krijgen wel de vergunning.' (respondent 33, 29 april 2016)

In dit verband sprak ik een burgemeester die ook geen voorstander was van een algeheel verbod op ride outs door OMG's, en in plaats daarvan, naar eigen zeggen, een 'goede modus' gevonden had om ride outs door het maken van duidelijke afspraken onder de 'randvoorwaarden' van de gemeente wél toe te staan:

'In de openbare ruimte ben ik de baas (...) zo wil ik het, ze moeten weten dat ik er ben, dat het onder mijn randvoorwaarden gebeurt, en dan mag dit soort activiteiten, events, hoe je het ook wil noemen, mag dan plaatsvinden. Daar heb ik het ook wel even op departementaal niveau over gehad, maar ga mij niet

vertellen dat ik het moet verbieden, want daar geloof ik niet in.' (respondent 70, 22 december 2016)

Omdat de burgemeester ook vertelde dat hij tijdens een ride out van een OMG besloten had om enkele kruispunten af te zetten, was ik tijdens het interview benieuwd hoe dit besluit zich in zijn ogen verhoudt tot de algemene stelling dat aan OMG's 'geen podium' zou moeten worden geboden. De reactie op deze vraag is relevant, omdat het, ter afsluiting van deze paragraaf, nogmaals laat zien dat elke burgemeester uiteindelijk zijn of haar eigen invulling geeft aan de landelijke speerpunten: 'Ik bepaal uiteindelijk zelf wat ik onder podium versta, misschien mag ik wel helemaal geen kruisingen afzetten of iets dergelijks, geef ik ze dan een podium? Ja, dat is de beoordeling aan mij om te doen, ik denk dat ik daarmee op een hele goede manier uiteindelijk iets reguleer.'

## Conclusie

In dit artikel is onderzocht op welke verschillende manieren burgemeesters vanaf 2012 uitvoering hebben gegeven aan de bestuurlijke aanpak van OMG's in Nederland. Het theoretische perspectief om deze aanpak nader te begrijpen wordt gegeven door het hedendaags preventiedenken: het streven in de samenleving om risico's en ongewenste fenomenen in een zo vroeg mogelijk stadium af te wenden. Voordat ik overga tot de beantwoording van de onderzoeksvraag is het belangrijk om eerst bij enkele beperkingen van deze studie stil te staan.

In de onderzoeksmethoden van dit artikel is toegelicht dat de dataverzameling deels een opportunistisch karakter had. Dit wil zeggen dat zich soms interessante en informatierijke casussen voordeden die zijn aangegrepen om de betrokken burgemeester te benaderen voor een interview. Het zich al dan niet voordoen van een dergelijke situatie kan echter afhankelijk zijn van verschillende oncontroleerbare factoren, zoals de mate waarin in de media of beleidsdocumenten aan een besluit ruchtbaarheid wordt gegeven. Hoewel persoonlijke omstandigheden en toeval bij empirisch onderzoek een positieve rol kunnen spelen (Kleemans e.a., 2007), is een belangrijke beperking van dit selectieproces dat de dataverzameling en daarmee het onderzoek minder systematisch en dus minder goed te repliceren is. Hoewel niet zozeer een tekortkoming van het onderzoeksdesign *an sich*, is het ook van belang om hier te benadrukken dat de interviews reeds enkele jaren geleden zijn afgenomen en dat de uitspraken van de respondenten dus in een ander tijdsgewricht moeten worden geplaatst. Zo waren in de onderzoeksperiode nog geen OMG's door de rechter civielrechtelijk verboden. Omdat voor dit onderzoek doelgericht verschillende casussen en burgemeesters zijn geselecteerd, kan ook worden beargumenteerd dat het onderzoek (bewust) sturend is geweest. Door naast overeenkomstige gemeenten ook gemeenten te benaderen die vooraf in hun lokale aanpak lijken te verschillen, is het niet verrassend om vervolgens vast te stellen dat er verschillen in de lokale aanpak van OMG's bestaan. De steekproefmethode in combinatie met het aantal respondenten maakt dat op basis van dit onderzoek geen generaliseerbare uitspraken kunnen worden gedaan over burgemeesters in Nederland.



Teun van Ruitenburg

Tegelijkertijd was het doel van dit onderzoek niet om uitspraken te doen over de gemiddelde burgemeester, maar om empirisch invulling te geven aan de *verschillende* manieren waarop burgemeesters uitvoering hebben gegeven aan de bestuurlijke aanpak van OMG's. Het was om die reden dan ook juist belangrijk om op zoek te gaan naar heterogeniteit, omdat op deze wijze beter inzichtelijk kon worden gemaakt waarom bijvoorbeeld de ene burgemeester besluit om een clubhuis te sluiten en de andere burgemeester niet. Tijdens dit onderzoek ging het dus niet om de vraag of de steekproef aselekt en groot genoeg was, maar of er voldoende variatie binnen de gemeenten aanwezig was. Het onderzoeken van deze heterogeniteit is, zoals ik al eerder beschreef, relevant omdat men op basis van het beschreven preventiedenken zou verwachten dat burgemeesters de aanwezigheid van de 'ongewenste' en 'risicovolle' OMG's zo vroeg mogelijk proberen af te wenden. Door juist op zoek te gaan naar variatie is het in andere woorden mogelijk om het vaak abstract en alomvattend beschreven preventiedenken op empirische wijze te onderzoeken.

Om te beginnen laat dit artikel zien dat de bestuurlijke aanpak van OMG's in Nederland past binnen een bredere ontwikkeling waarbij gemeenten in toenemende mate naar voren worden geschoven om verschillende barrières tegen criminaliteit op te werpen. Waar in de jaren 2000 barrièremodellen zijn ontwikkeld om te interveniëren in het criminele bedrijfsproces van specifieke *vormen* van criminaliteit, wordt dit bedrijfsproces in de huidige casus gevormd door 'risicovolle' groepen *personen*. Sinds 2012 zijn burgemeesters tijdens burgemeestersbijeenkomsten en via verschillende handreikingen geïnformeerd over de bestuurlijke mogelijkheden om aan dit barrièremodel invulling te geven. De landelijke boodschap daarbij is dat OMG's niet 'welkom' zijn en dat gemeenten OMG-gerelateerde activiteiten op alle mogelijke manieren proberen te voorkomen. Deze boodschap sluit aan bij de analyse van Ayling (2011, 259), die concludeerde dat overheidsinstanties intolerant zijn voor de 'risks associated with the "dangerous people" that comprise OMG's'. Hoewel de bestuurlijke aanpak op landelijk en beleidsmatig niveau past binnen het hedendaags preventiedenken, laat dit onderzoek tegelijkertijd zien dat burgemeesters op lokaal niveau laveren tussen tegenhouden en reguleren.

De wens om 'aan de voorkant van het probleem' (Prins, 2016, 155) in te grijpen komt tot uiting via gemeenten die gebruikmakend van bijvoorbeeld het bestemmingsplan of de Wet BIBOB 'tot het uiterste gaan' om de vestiging van een clubhuis tegen te houden. Om verplaatsingseffecten naar bestaande horecagelegenheden te voorkomen, zijn er vervolgens gemeenten die horeca-exploitanten via een aangepaste horecaverordening of tijdens een stopgesprek proberen te overtuigen om in hun horecabedrijf geen bijeenkomsten van een OMG te laten plaatsvinden. Hoewel het fenomeen door de meeste respondenten in deze studie als 'ongewenst' werd beschouwd, was het door het ontbreken van een 'juridisch haakje' echter niet altijd mogelijk om OMG-gerelateerde activiteiten tegen te houden. Hierdoor moesten burgemeesters in elke situatie een nieuwe lokale afweging maken. Zo is beschreven dat de geïnterviewde burgemeesters in sommige gevallen geen (juridische) mogelijkheid zagen om een evenement van een OMG te voorkomen. In dergelijke gevallen worden de risico's van het evengoed ongewenste evenement geminimaliseerd door bijvoorbeeld met de horeca-uitbater en/of OMG-leden afspraken te maken

over het verloop van het evenement. Deze lokale invulling van de aanpak van OMG's sluit aan bij de conclusie van Bastiaans en Karsten (2019), die in hun studie naar de overwegingen van burgemeesters bij het sluiten van panden onder de Wet Damocles laten zien dat burgemeesters veelal een situationele en casusgerichte aanpak hanteren. Precies deze lokale en situationele aanpak is betekenisvol in het licht van het gekozen theoretisch perspectief.

Verscheidende auteurs hebben beargumenteerd dat de samenleving wordt geregeerd door preventiedenken, waardoor de westerse samenleving verandert in een pre-crimesamenleving waarin 'risicovolle groepen' worden uitgesloten en verbannen (Zedner, 2007). Hoewel ook deze casus laat zien dat de nadruk op (situationele) preventie binnen criminaliteitsbeleid niet kan worden ontkend, is het gevaar van dergelijke macrobeschouwingen over veiligheidsbeleid dat het de ogen sluit voor een empirische realiteit die ook tegenbewegingen laat zien. Valverde (2010, 5-6) stelde in dit verband al vast dat veiligheidsbeleid 'inherently unstable' en 'contradictory' is en dat het om die reden belangrijk is om oog te hebben voor 'bewegingen' en 'tegenstellingen' in plaats van 'statische definities'. Waar de ene burgemeester in deze studie op zoek gaat naar een 'juridisch haakje' om een OMG zo vroeg mogelijk uit de samenleving te verbannen, waren andere burgemeesters meer terughoudend door te stellen dat het bestuurlijke instrumentarium niet mag worden misbruikt om de activiteiten van een OMG bij voorbaat tegen te houden. Als voorbeeld kan worden verwezen naar een burgemeester die het van belang achtte om met de leden in gesprek te blijven en hen zodoende te behandelen als 'iedere andere burger'. Daarbij is het ook relevant om op te merken dat burgemeesters een eigen invulling geven aan wat het betekent om OMG's te 'faciliteren'. Zo gaf een burgemeester aan dat hij niet 'geloofd' in het bij voorbaat verbieden van OMG-gerelateerde activiteiten en dat hij de openbare orde bewaakt door evenementen, zoals een ride out, onder de 'randvoorwaarden' van de gemeente juist *wel* toe te staan. Dat de gevonden heterogeniteit in de data het gevolg is van de gekozen steekproefmethode laat dus onverlet dat deze studie laat zien dat het voor de betekenis van het huidige preventiedenken van belang is om te onderzoeken hoe beleid op papier uitvoering krijgt in de praktijk. Hoewel de bestuurlijke wens om 'aan de voorkant' van een probleem in te grijpen op landelijk en beleidsmatig niveau onmiskenbaar is, bestaat er bij een deel van de burgemeesters immers ook de wens om op een andere, minder verregerende manier met risico's om te gaan.

## Literatuur

- Ayling, J. (2011). Pre-emptive strike: how Australia is tackling outlaw motorcycle gangs. *American Journal of Criminal Justice*, 36(3), 250-264. doi: 10.1007/s12103-011-9105-7.
- Bartels, L., Henshaw, M. & Taylor, H. (2021). Cross-jurisdictional review of Australian legislation governing outlaw motorcycle gangs. *Trends in Organized Crime*, 24(2), 343-360. doi: 10.1007/s12117-021-09407-0.
- Bastiaans, I.W.J. & Karsten, N. (2019). Eerder verbindend dan visionair. Een analyse van de overwegingen van burgemeesters bij het gebruiken van de handhavende bevoegdheden uit de Wet Damocles. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(1), 19-34.

Teun van Ruitenburg

- Bauwens, T. (2015). *De burgemeester als regisseur van het lokale veiligheidsbeleid? Criminologisch onderzoek van het thema veiligheid door Vlaamse burgemeesters*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers (dissertatie Vrije Universiteit Brussel).
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Blokland, A., Leest, W. van der & Soudijn, M. (2017). *Profielen van Nederlandse outlawbikers en Nederlandse outlawbikerclubs*. Apeldoorn/Leiden: Politie & Wetenschap/Universiteit Leiden.
- Bruijn, M. (2021). *The Alternative War on Drugs: Drug Evictions, Cannabis Regulation and the Legal Consequences of Adapting to the Limitations of Criminal Law in the Field of Drug Control* (dissertatie Rijksuniversiteit Groningen).
- Clarke, R.V. (1980). Situational crime prevention: theory and practice. *British Journal of Criminology*, 20(2), 136-147.
- Cohen, L. & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: a routine activity approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588-608.
- Cornish, D.B. (1994). The procedural analysis of offending and its relevance for situational prevention. In: R.V. Clarke (ed.). *Crime Prevention Studies*. New York: Criminal Justice Press, 151-196.
- Deuren, S. van, Blokland, A.A.J. & Kleemans, E.R. (2021). Examining membership of Dutch outlaw motorcycle gangs and its association with individual criminal careers. *Deviant Behavior*, 1-16. doi: 10.1080/01639625.2021.1919498.
- Deuren, S. van, Kleemans, E.R. & Blokland, A.A.J. (2020). Outlaw motorcycle gangs and their members' crime: examining the social organization of crime and its relationship to formal club hierarchy. *European Journal of Criminology*, 1-22. doi: 10.1177/1477370820980440.
- Evers, J. (2015). *Kwalitatieve analyse: kunst én kunde*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Feeley, M. & Simon, J. (1992). The new penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications. *Criminology*, 30(4), 449-474.
- Fijnaut, C. & Bovenkerk, F. (1996). Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Amsterdam. *Kamerstukken II 1995/96*, 24072, nr. 20. Geraadpleegd op <https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/744759/GEORGAN2.PDF>.
- Garland, D. (2001). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2017). Horecaverordening 's-Hertogenbosch 2017. Geraadpleegd op <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/'s-Hertogenbosch/CVDR440462.html>.
- Huisman, W. (2010). Gemeenten in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 45-59.
- Kleemans, E.R. & Huisman, W. (2015). Multi-agency approaches in 'criminogenic' settings: the case of the Amsterdam Red Light District. *Crime, Law and Social Change*, 64(4-5), 247-261.
- Kleemans, E.R., Berg, E. van den & Bunt, H.G. van de (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC. Geraadpleegd op <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/1118?show=full>.
- Kleemans, E.R., Weerman, F.M. & Enhus, E. (2007). Theoretische vernieuwing in de criminologie. *Tijdschrift voor Criminologie*, 49(3), 239-251.
- Koornstra, J., Roorda, B., Vols, M. & Brouwer, J. (2019). *Bestrijding van Outlaw Motorcycle Gangs: een rechtsvergelijkende studie naar de aanpak van onrechtmatige organisaties in rechtsstatelijk perspectief*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Kortleven, W.J. (2013). *Voorzorg in Nederland. Ontwikkelingen in de maatschappelijke omgang met kindermishandeling, verkeersonveiligheid en genetische modificatie*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Landelijke Eenheid (2014). *Outlawbikers in Nederland*. Woerden: DLIO.

- LIEC (2014). *Integrale landelijke voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)*. Den Haag: Landelijk Informatie en Expertise Centrum.
- LIEC (2017). *Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs 2016. Landelijk Strategisch Overleg integrale aanpak OMG's*. Den Haag: Landelijk Informatie en Expertise Centrum.
- LIEC (2019). *Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs 2018. Landelijk Strategisch Overleg integrale aanpak OMG's*. Den Haag: Landelijk Informatie en Expertise Centrum.
- LIEC (2020). *Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs 2019. Landelijk Strategisch Overleg integrale aanpak OMG's*. Den Haag: Landelijk Informatie en Expertise Centrum.
- LIEC (2021). *Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs 2020. Landelijk Strategisch Overleg integrale aanpak OMG's*. Den Haag: Landelijk Informatie en Expertise Centrum.
- McCulloch, J. & Wilson, D. (2016). *Pre-crime: Pre-emption, Precaution and the Future*. London: Routledge Taylor & Francis Group.
- McNamara, L. & Quilter, J. (2016). The 'bikie effect' and other forms of demonisation: the origins and effects of hyper-criminalisation. *Law in Context*, 34(2), 5-35.
- Mein, A. (2010). Uitbreiding bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 34-44.
- Mortelmans, D. (2010). Het kwalitatieve onderzoeksdesign. In: T. Decorte & D. Zaitch (eds.). *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. Leuven: Acco, 75-119.
- Nationale ombudsman (2017). *Eens een outlaw, altijd een outlaw? Een onderzoek naar het aanmerken van Veterans MC als Outlaw Motorcycle Gang*. Den Haag: Nationale ombudsman. Geraadpleegd op [www.nationaleombudsman.nl/system/files/rapport/Rapport%202017.141pdf.pdf](http://www.nationaleombudsman.nl/system/files/rapport/Rapport%202017.141pdf.pdf).
- Peeters, R. (2013). *The Preventive Gaze: How Prevention Transforms Our Understanding of the State*. Den Haag: Eleven International Publishers (dissertatie Tilburg University).
- Pieterman, R. (2008). *De voorzorgcultuur. Streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Prins, R. (2014). *Safety First. How Local Processes of Securitization Have Affected the Position and Role of Dutch Mayors*. Den Haag: Eleven International Publishing (dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam).
- Prins, R. (2016). De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland. Hoe het lokale bestuur een partner werd in de gezamenlijke strijd tegen georganiseerde criminaliteit. In: A. Verhage, A. Jorissen, R. Prins & J. Jaspers (eds.). *Criminele organisaties en organisatiecriminaliteit*. Apeldoorn: Maklu (Cahiers Politiestudies Jaargang 2016-2, nr. 39), 151-165.
- Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (PVAGM)* (2007). Geraadpleegd op [www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vi3jbjq19ezyz](http://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vi3jbjq19ezyz).
- Roks, R.A. & Ruitenburg, T. van (2018). Dutch gang talk: a reflection on the use of the gang label in the Netherlands. In: T. Kuldova & M. Sánchez Jankowski (eds.). *Outlaw Motorcycle Clubs and Street Gangs. Scheming Legality, Resisting Criminalization*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 69-91.
- Ruitenburg, T. van (2020). *Raising Moral Barriers: An Empirical Study on the Dutch Approach to Outlaw Motorcycle Gangs*. Den Haag: Eleven International Publishing (dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam).
- Schat, P. & Prins, R. (2016). De burgemeester als crisismanager. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 15(4), 3-19. doi: 10.5553/TvV/187279482016015004001.
- Schoot, C.R.A. van der (2006). *Organised Crime Prevention in the Netherlands: Exposing the Effectiveness of Preventive Measures*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers (dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam).
- Spapens, T. (2011). Barrières opwerpen voor criminele bedrijfsprocessen. *Justitiële verkenningen*, 37(2), 10-22.

Teun van Ruitenburg

- Spapens, A. (2019). Bestuurlijke aanpak van ondermijning: ervaringen in Nederland en het buitenland. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving*, 2, 85-92. doi: 10.5553/TBSenH/229567002019005002002.
- Swaaningen, R. van (2004). Veiligheid in Nederland en Europa: een sociologische beschouwing aan de hand van David Garland. *Justitiële verkenningen*, 30(7), 9-23.
- Valverde, M. (2010). Questions of security: a framework for research. *Theoretical Criminology*, 15(1), 3-22. doi: 10.1177/1362480610382569.
- Vorm, B. van der & Duijne, P.C. van (2020). De burgemeester als 'sheriff' in de aanpak van ondermijnende misdaad: op weg naar een wettelijke grondslag? *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(4), 54-68. doi: 10.5553/TvV/.000016.
- Zedner, L. (2007). Pre-crime and post-criminology? *Theoretical Criminology*, 11(2), 261-281. doi: 10.1177/1362480607075851.