

HOP'S

HOMO-ONTMOETINGSPLAATSEN

'De baan' in goede banen leiden



Namen: Marianne Lochs 0428914
Sanne van Ommen 0415820
Datum: 03-01-2008
Docent: Dr. R.A.Visser

Voorwoord

Bij het kiezen van een onderwerp op het gebied van integrale rechtshandhaving zijn wij op grond van onze nieuwsgierigheid en interesse gekomen op het onderwerp homo-ontmoetingsplaatsen. Een fenomeen wat al eeuwenlang bestaat, maar waarover in de volksmond weinig bekend is en veel vooroordelen bestaan.

De vraag die wij ons gesteld hebben luidt: is er überhaupt een probleem? En door wie wordt dat dan als zodanig ervaren? Door middel van interviews met dhr. Stemfoort van de gemeente Den Haag, dhr. Huisman van het actiecomité Archipelbuurt te Den Haag, dhr. Raeven van Platform Keelbos, dhr. Mirrer van gemeente Pijnacker-Nootdorp, medewerkers van politiebureau Karnebeek te Den Haag, dhr. Bodrij van Politie Haaglanden, dhr. de Bruin van COC Nederland en mevr. Watzeels van de GGD Rotterdam hebben wij geprobeerd een zo duidelijk mogelijk beeld van het probleem rondom HOP's te beschrijven. Onze dank gaat dan ook in het bijzonder uit naar deze personen.

Daarnaast willen we ook onze begeleider dr. Ron Visser bedanken voor het meedenken en richting geven aan onze zoektocht in het gecompliceerde beleidsterrein van de homo-ontmoetingsplaatsen.

Samenvatting

In de voorliggende analyse wordt het al dan niet bestaande beleid rondom homo-ontmoetingsplaatsen (HOP's) uiteengezet. Daarbij rijst meteen de vraag: is er eigenlijk wel een probleem? Om hier een antwoord op te vinden zijn de uiteenlopende belangen van verschillende groepen in de samenleving en de overheid onderzocht.

Tegengestelde belangen

In de eerste plaats zijn er de homoseksuelen die behoefte hebben aan een HOP: voor de kick, sociale contacten of uit noodzaak. Daarnaast ervaren omwonenden of andere burgers veel overlast van een HOP, bestaande uit fysieke overlast (rommel, geluidsoverlast) en meer emotionele overlast (morele verwerping en de angst om er zelf bij betrokken te raken). Een tussenvorm bestaat uit de confrontatie met homoseksuele handelingen. Ten slotte heeft ook de overheid een scala aan uiteenlopende belangen te behartigen: minderhedenbeleid, bescherming tegen potenrammers, volksgezondheid, strafbare feiten en behoud van natuurgebieden. Bovendien is de overheid ook niet vrij van morele overwegingen en electorale belangen op grond waarvan zij zou kunnen of willen optreden tegen een HOP.

Wettelijk kader

De mogelijkheden van de overheid om op te treden zijn echter beperkt. In de eerste plaats is optreden mogelijk op grond van artikel 239 van het Wetboek van Strafrecht (schennis van de openbare eerbareid). De moeilijkheid hierbij zit in het vereiste dat een schending van de openbare eerbareid plaats moet vinden 'op of aan de openbare weg': dit betekent dat een dergelijke handeling vanaf de openbare weg zichtbaar moet zijn. De opsporingsmogelijkheden voor de politie blijven hierdoor beperkt.

Bestuursrechtelijk optreden is een tweede mogelijkheid. Dit kan mogelijk zijn als het HOP-bezoek een verstoring van de openbare orde zou opleveren. Ook is het mogelijk om met het bestemmingsplan een gebied dat als HOP wordt gebruikt een zodanig andere bestemming te geven dat dergelijk gebruik niet langer mogelijk is.

Een nieuwe mogelijkheid is om in de APV een bepaling op te nemen dat alleen tegen het 'cruisen' (zoeken naar seksueel contact door rond te rijden, lopen of fietsen) al kan worden opgetreden. Ook dit is niet echter niet zonder problemen: deze bepaling kan slechts enig effect hebben als de politie meer prioriteit geeft aan de HOP en extra mankracht beschikbaar stelt om te surveilleren. Bovendien kunnen er moeilijkheden rijzen bij de bewijsbaarheid.

Overheidsoptreden

- Een eerste mogelijkheid tot optreden is het verbieden of sluiten van een HOP, door hekken te plaatsen, het gebied een andere bestemming te geven of het gebied verboden terrein te verklaren op bepaalde tijdstippen.
- De overheid kan ook het gebruik van de HOP ontmoedigen. Ze kan daarbij gebruik maken van veelal dezelfde maatregelen als bij het verbieden, maar dan minder expliciet.
- Het beheersen van de HOP is een derde mogelijkheid: hierbij wil de overheid de overlast tot een minimum beperken maar laat zij het gebruik als HOP toe. Het overheidsoptreden beperkt zich dan vooral tot schoonmaken en de kap van struiken en bomen om de handelingen tot een afgebakend gebied te beperken.
- Door helemaal geen beleid te voeren kan de overheid een HOP simpelweg gedogen.
- 'Legaliseren' is het aanwijzen van een gebied als HOP. Er kan een geschikt (afgelegen) gebied gekozen worden, en intensieve samenwerking met verschillende (belangen)organisaties is mogelijk. Wel blijft opgetreden worden tegen strafbare feiten (seksuele handelingen die vanaf de openbare weg zichtbaar zijn).

Effectiviteit en efficiency

Door de sterke behoefte aan een plek om homoseksuele handelingen te verrichten kan verbieden of ontmoedigen niet effectief zijn, omdat – zoals in de praktijk vaak is gebleken – de activiteiten zich zullen verplaatsen naar een ander gebied, waar zij wellicht nog meer overlast veroorzaken. Beheersen kan, afhankelijk van locatiespecifieke kenmerken, een goede middenweg zijn. Wanneer er echter veel omwonenden of andere gebruikers van het gebied zijn zal de onvrede blijven bestaan, aangezien de overlast nooit helemaal weggenomen kan worden. 'Legaliseren' lijkt de beste mogelijkheden te bieden om aan alle belangen tegemoet te komen en de overlast tot een minimum terug te dringen. Doordat samenwerking met alle partijen mogelijk is zal men zich gehoord voelen. Dit kan ervoor zorgen dat beleid niet slechts een afschrikwekkende werking heeft (deterrence) maar dat

het beleid rechtvaardig wordt gevonden zodat het geïnternaliseerd wordt en zodoende spontaan nageleefd (compliance).

Aanbevelingen

Omdat het, los van de vraag of het wenselijk is, onmogelijk is het gebruik van HOP's volledig tegen te gaan, is een pragmatische aanpak het meest gewenst. Door een gebied de status van HOP te geven kan de overlast zoveel mogelijk teruggedrongen worden en wordt aan de belangen van homoseksuelen tegemoet gekomen. Bovendien is bescherming tegen potenrammers en voorlichting over aids en HIV mogelijk.

Doordat het beleid rondom HOP's nu volledig aan de lokale overheden wordt overgelaten zijn er grote verschillen in aanpak. Het is wenselijk dat de nationale overheid hier meer sturing aan geeft door het opstellen van een richtlijn. Hierin moet in ieder geval worden bepaald dat gemeenten met HOP's aan de slag moeten, waarbij verbieden of ontmoedigen zonder een alternatief te bieden niet langer een optie kan zijn. Bovendien is het van belang dat op landelijk niveau afspraken worden gemaakt tussen verschillende belangenorganisaties en instanties over de rol die zij kunnen spelen om 'de baan' in goede banen te leiden.

Inhoudsopgave

Inleiding	6
Tegengestelde belangen	7
Wettelijk kader	9
Het overheidsoptreden	11
Effectiviteit en Efficiency	15
Effectiviteit van overheidsoptreden op de HOP	15
Eigen interpretatie en aanbevelingen	18
Literatuurlijst	19

Inleiding

Publieke seks is sinds het begin van de geschiedenis een onderdeel van het homoleven geweest. In de Griekse oudheid waren sportscholen ontmoetingsplaatsen voor mannen en jongens die op zoek waren naar homoseks. Vanaf de achttiende eeuw bezochten sodomieten parken, urinoirs en stranden waar ze seks met elkaar hadden. Er zijn plaatsen in Europa waar mannen al honderden jaren actief zijn met homoseks, zoals in het Haagse Bos te Den Haag (Hekma, 2004). Hoewel het dus om een eeuwenoude traditie gaat, was publieke seks lang streng verboden: in eerste instantie omdat sodomie op zichzelf al strafbaar was, later op grond van schennis van de openbare eerbaarheid, zoals ook strafbaar gesteld door het huidige artikel 239 van het Wetboek van Strafrecht.

Een homo-ontmoetingsplek is een openbare ontmoetingsplaats voor mannen die (seksuele) contacten zoeken met andere mannen. Een dergelijke plek wordt in de homoscene een 'baan' of 'HOP' (homo-ontmoetingsplek) genoemd. Het rondrijden, -lopen of -fietsen op zoek naar contact wordt aangeduid met de Engelse term 'cruising' (vermoedelijk afgeleid van het oud Nederlandse woord cruysbaan) (Essers, 1994). Naar schatting zijn er zo'n 370 HOP's in Nederland (banenoverzicht.net). Vaak zijn deze HOP's gelegen bij parkeerplaatsen naast snelwegen, in parken en recreatiegebieden. Vooral tijdens lunchtijd, tussen 16.00-18.00uur en bij het invallen van de avond wordt de HOP druk bezocht.

Het probleem met deze plekken is de sterke behoefte die aan dergelijke plekken bestaat enerzijds en de overlast die erdoor wordt veroorzaakt anderzijds. Door omwonenden of burgers die nietsvermoedend een dergelijke plek betreden om te recreëren, wordt het gedrag vaak als aanstootgevend ervaren. Bovendien ontstaat er overlast door het achterlaten van vuil en het starten en optrekken van auto's. Anderzijds is de behoefte om deze plekken te bezoeken zo sterk dat het niet mogelijk is en bovendien misschien ook niet wenselijk, om de HOP's simpelweg te sluiten of te verbieden. Het fenomeen zal zich op een andere plek blijven voordoen, zoals in de praktijk al vaker is gebleken. Bovendien is door de sterke verstedelijking van de afgelopen decennia het probleem meer zichtbaar geworden. Waar het HOP-gebruik op een voorheen afgelegen plek weinig overlast veroorzaakte, is dit door de aanbouw van woningen of recreatieterreinen een stuk meer overlastgevend geworden.

Het dilemma waar de overheid zich dan ook voor gesteld ziet is de manier waarop zij met dit fenomeen dient om te gaan. In de onderliggende analyse wordt het begrip vanuit verschillende hoeken belicht. De hoofdvraag die gesteld wordt luidt: *welke belangen spelen bij het fenomeen homo-ontmoetingsplekken en wat zijn mogelijke reacties hierop vanuit de overheid?* Hierbij speelt nadrukkelijk de vraag of er überhaupt sprake is van een probleem en door wie het dan als zodanig ervaren wordt. Na een analyse van het betreffende beleidsprobleem zal worden geconcludeerd met een eigen interpretatie en een voorstel voor verder onderzoek.

Tegengestelde belangen

Homoseksuelen

Het is duidelijk dat er grote belangen spelen bij de homoseksuelen zelf. In de eerste plaats gaat het om mannen die niet (kunnen) erkennen dat zij homoseksueel zijn. Bij deze groep homofielen wordt vaak gedacht aan getrouwde heteroseksuele mannen en alloctonen. Er zijn geen eenduidige cijfers over hoe groot hun aandeel is onder de bezoekers van homo-ontmoetingsplaatsen. Wel wordt algemeen aangenomen dat zij hier ruim vertegenwoordigd zijn. Juist voor hen is de anonimiteit van een homo-ontmoetingsplek een mogelijkheid om toe te geven aan hun geaardheid. Zoals uit een onderzoek van Humphreys (1975, in: Bulkens, 2004) blijkt waren het in eerste instantie mannen die geen andere keuze hadden, omdat de maatschappij hen belemmerde in de uiting van hun behoeften. Tegenwoordig is het gemakkelijker om uit te komen voor je geaardheid, maar in bepaalde groepen is het nog steeds een taboe, zoals in de islamitische of streng christelijke cultuur. Later zijn de HOP's ook ontdekt door mannen die het opwindend vinden om onpersoonlijke seks in de buitenlucht te hebben als snelle bevrediging van seksuele behoeften; zij zoeken de HOP's op voor de kick. Door de komst van internet is het makkelijker geworden om de plekken te vinden waar je zijn moet en afspraken te maken met gelijkgestemden (Bulkens, 2004).

In de literatuur over de motivatie om HOP's te bezoeken worden een aantal verschillende motieven genoemd. Een theoretische inslag geven de theorieën over het gebruik van vrije tijd. Het elkaar ontmoeten op een homo-ontmoetingsplek kan gezien worden als een vorm van vrijetijdsbesteding (Lengkeek, 1996). Het feit dat de wijze waarop de vrije tijd ingevuld wordt afwijkt van hoe de meerderheid dit doet, maakt dat er weinig draagvlak is voor homoseksuele activiteiten in de publieke ruimte. Niet alle bezoekers komen overigens voor seksuele intimiteiten. Een deel vindt het prettig om naar anderen te kijken of om gewoon contact met elkaar te hebben buiten de reguliere ontmoetingsplekken, zoals cafés, om.

Andere motieven worden gezocht in het bestaan van een seksuele behoefte. Het hebben van die behoefte heeft meer te maken met het man zijn dan met het homo zijn. Over het algemeen zijn mannen in vergelijking tot vrouwen namelijk meer geïnteresseerd in seks met iemand met wie ze geen band hebben. Aangezien bij homo's de seks alleen om mannen draait, is er sneller een partner gevonden die ook zoekende is naar anonieme seks. Het risico om gesnapt te worden maakt het spannend en opwindend. Dit geldt niet alleen voor homoseksuelen, maar ook voor heteroseksuelen die dergelijke activiteiten in de openbare ruimte uitvoeren (Leap, 1999).

Ook Hekma (2004) onderkent dat de homowereld vanaf de jaren zeventig steeds diverser is geworden en er steeds minder sprake is van een algemeen homobelang. Het gaat eerder om deelbelangen van subgroepen, die soms meer met heteroseksuelen overeenkomen dan met andere homo's (Hekma, 2004). Dit beeld wordt ook bevestigd door de zeer uiteenlopende meningen die door bezoekers van verschillende homowebsites zijn gegeven op de vraag hoe zij denken over het fenomeen homo-ontmoetingsplaatsen.

Door de emancipatie van homoseksuelen ligt de reden waarom de overheid publieke seks van homomannen zou moeten toestaan minder in het argument dat mannen niet 'uit de kast kunnen komen'. Van belang is dat in een multiculturele en multiseksuele samenleving voor alle soorten bevolkingsgroepen en hun bezigheden plekken dienen te zijn. Vaak denken overheden en burgers dat de publieke ruimte gelijkmatig toegankelijk moet zijn voor elke groep. Maar niet alle groepen hebben dezelfde wensen en hetzelfde ruimtegebruik. In het rapport 'Cruising als ruimteclaim' (Maatman en Meijer, 1993) is de rol van de overheid onderzocht bij het gebruik van de openbare ruimte voor homoseksueel contact. Ook worden een aantal aanbevelingen gedaan: onder andere is duidelijke erkenning en een constructieve houding nodig ten opzichte van het specifieke gebruik van de openbare ruimte door homoseksuele mannen naast andere groepen gebruikers. De aanbevelingen die het kenniscentrum homo- lesbisch emancipatiebeleid Movisie doet liggen in dezelfde lijn.

Omwonenden en andere burgers

Tegengestelde belangen spelen bij omwonenden van een homo-ontmoetingsplaats en andere burgers die van een ruimte gebruik willen maken waar homoseksueel contact plaatsvindt. Hier moet een onderscheid gemaakt worden tussen gebieden waar geen omwonenden zijn en meer bewoonde gebieden. Voorbeelden van de eerste categorie zijn parkeerplaatsen (naast de snelweg) en afgelegen recreatiegebieden. Bij meer bewoonde gebieden gaat het om bijvoorbeeld (stads)parken en stations. Vaak veroorzaakt een homo-ontmoetingsplaats in een bewoond gebied of een plek waar veelvuldig gerecreëerd wordt meer overlast dan een plek langs de snelweg.

Er kan zowel sprake zijn van fysieke als emotionele klachten. Bij fysieke klachten gaat het vooral om de rommel die wordt achtergelaten en de eventuele geluidsoverlast van auto's die starten

en optrekken. De emotionele klachten die niet voor iedereen hetzelfde zijn, hebben voornamelijk betrekking op het zich ongemakkelijk en onveilig voelen op dergelijke plekken. Verder speelt de angst dat kinderen geconfronteerd worden met vrijende mannen. Bovendien spelen hier sterke morele opvattingen mee: het feit dat mannen op openbare plekken seks hebben wordt afgekeurd vanuit het oogpunt van normen en waarden. Ook de angst dat men betrokken raakt in het homoverkeer of zelf als cruiser wordt aangezien speelt een rol. Een tussenvorm van deze twee soorten klachten is het geconfronteerd worden met homoseksuele handelingen en blote mannen (Maatman en Meijer, 1993).

Doordat bij een deel van de HOP-bezoekers, namelijk de openlijke homo's die een HOP bezoeken voor de kick en het plezier, de noodzaak om geheel anoniem te blijven is afgenomen, speelt een deel van de seksuele handelingen zich minder in de beschutting af. Voor sommige mannen is de kans om betrappt te worden spanningsverhogend, anderen worden nonchalanter in het uitkiezen van een plekje. Dit kan ertoe leiden dat andere bezoekers van de HOP vaker geconfronteerd worden met ongewenste taferelen, waardoor de tolerantie ten opzichte van dergelijke plekken kan afnemen.

Daar komt bij dat door officiële instanties niet altijd even adequaat gereageerd wordt op klachten van burgers. Soms krijgen burgers de vraag 'of ze niet een beetje discrimineren'. Dit kan ertoe leiden dat er verder geen werk van gemaakt wordt. Ondertussen lopen de gevoelens van onvrede wel op, juist omdat de ervaren overlast zo gemakkelijk wordt afgedaan.

Wanneer burgers zich niet gehoord voelen over de fysieke, dan wel de emotionele overlast die zij ervaren kan dit resulteren in het oprichten van een actiecomité om het gebruik van de hen omringende ruimte als HOP tegen te gaan. Zo ook in de wijk Archipelbuurt/Willemspark, die grenst aan de Scheveningse bosjes te Den Haag. Toen bewoners zo regelmatig geconfronteerd werden met homoseksuele handelingen, achtergelaten rommel en kinderen niet meer het bos in mochten uit angst om hiermee in aanraking te komen, is besloten om samen een beroep te doen op de gemeente om de situatie aan te pakken. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in het actief beheersen van de overlast.

Overheid

Net als bij omwonenden en andere derden die betrokken zijn bij de HOP, spelen ook bij de overheid morele overwegingen een rol. Het handelen van de overheid is immers gebaseerd op dezelfde waarden en normen als die van de samenleving. En het waarden- en normenpatroon van de overheid bepaalt waar de prioriteiten liggen: bij bescherming van de belangen en veiligheid van homoseksuelen, of bij de tegemoetkoming aan klachten van burgers en het behoud van natuurgebied. Wanneer in de samenleving de tolerantie ten opzichte van homo-ontmoetingsplekken laag is, al dan niet veroorzaakt door morele overwegingen in de zin van 'het hoort niet', dan zal dit terug te zien zijn in het te voeren beleid. Dit verklaart ook waarom verschillende keren door gemeentes homo-ontmoetingsplekken die weinig overlastgevend waren – omdat ze op afgelegen plaatsen lagen – toch met harde hand zijn aangepakt.

Hiermee samenhangend spelen ook electorale belangen een rol. Waarden en normen zijn in zekere zin plaatsgebonden: in een streng christelijke gemeenschap als Staphorst zal men vanuit moreel oogpunt heel anders tegen HOP's aankijken dan in een grote stad als Amsterdam. Plaatselijke politieke partijen zullen uit het oogpunt van partijpolitiek rekening houden met de opvattingen die onder hun electoraat spelen en dit zal ook zijn weerslag hebben op het beleid dat uiteindelijk gevoerd wordt. Hoe deze morele overwegingen en andere belangen tot uitdrukking komen in het te voeren beleid zal bij 'het overheidsoptreden' verder toegelicht worden. Eerst is het van belang te realiseren dat alle belanghebbenden gebonden zijn aan regels die al dan niet zijn vastgelegd in de wet. Daarom volgt hieronder een uiteenzetting van het wettelijk kader rondom de aanpak van homo-ontmoetingsplaatsen.

Wettelijk kader

De mogelijkheden om op te treden tegen homo-ontmoetingsplaatsen zijn beperkt. Er kan strafrechtelijk en bestuursrechtelijk worden opgetreden. Strafrechtelijk optreden is mogelijk op grond van artikel 239 van het Wetboek van Strafrecht. Dit artikel stelt schennis van de eerbaarheid strafbaar:

Met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie wordt gestraft schennis van de eerbaarheid:

1° op of aan een plaats, voor het openbaar verkeer bestemd.

2° op een andere dan onder 1° bedoelde openbare plaats, toegankelijk voor personen beneden de leeftijd van zestien jaar.

3° op een niet openbare plaats, indien een ander daarbij zijns ondanks tegenwoordig is.

In het kader van de verbalisering van seksueel gedrag op HOP's is vooral lid 1 van belang. Het gaat bij dit artikel om een toetsing aan de publieke moraal (HR 1 december 1970, NJ 1971, 374). Voor dit misdrijf is opzet vereist, maar daarbij is het opzettelijk verrichten van bepaalde gedragingen voldoende (Cleiren & Nijboer, 2007).

Niet elk seksueel gedrag levert schennis van de eerbaarheid op. In de jurisprudentie is uitgemaakt dat de vraag of er sprake is van schennis van de eerbaarheid bepaald moet worden aan de hand van 'de hier te lande heersende zeden welke worden bepaald door de bij een belangrijke meerderheid van het Nederlandse volk levende opvattingen' (Cleiren & Nijboer, 2007). Dit is een vaag begrip, vatbaar voor velerlei invulling, maar aangenomen kan worden dat homoseksuele handelingen zoals die verricht worden op HOP's afwijken van de 'heersende zeden'. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat met 'een plaats voor het openbaar verkeer bestemd' plekken bedoeld worden die men in het normale verkeer betreedt, zoals de openbare weg, parken en stations (NLR, suppl. 130, aant. 2 bij art. 239). 'Op of aan' duidt erop dat de waarneembaarheid van de gedraging beslissend is, niet alleen op een openbare plek, maar ook op een plek die vanaf een voor het openbaar verkeer bestemde plaats kan worden waargenomen.

Daar ligt meteen ook de moeilijkheid voor strafrechtelijk optreden: de politie kan slechts optreden wanneer zij vanaf de openbare weg seksuele handelingen waarneemt. Het is daarom niet toegestaan om de bosjes in te gaan om dergelijke gedragingen op te sporen. Dit leidt ertoe dat het in de praktijk erg lastig is om strafrechtelijk op te treden. Zeker wanneer wordt bedacht dat het voor de politie vaak niet mogelijk en bovendien niet wenselijk is om daar veel mankracht in te zetten. Recentelijk is er door het Landelijk Expertisecentrum Diversiteit in samenwerking met het Kenniscentrum homo- en lesbisch emancipatiebeleid (Movisie) een folder uitgebracht die adviseert over het handelen en optreden van de politie op de HOP. De titel van de folder heet: Blauw op de roze ontmoetingsplaats. Wat het advies precies inhoudt zal hieronder verder toegelicht worden.

Bestuursrechtelijk optreden vormt een tweede mogelijkheid. De burgemeester moet zorgen dat de openbare orde bewaakt wordt. Wanneer homoseksuele handelingen daadwerkelijk een verstoring van de openbare orde zouden opleveren zou de burgemeester opdracht kunnen geven tot optreden. Het is echter moeilijk om in dergelijke gedragingen een echte verstoring van de openbare orde te zien. Daarom wordt ook vaak gekozen voor andere benaderingen, zoals beheers- of ontmoedigingsbeleid (zie hiervoor verder).

Een andere mogelijkheid is om met het bestemmingsplan dergelijke gedragingen tegen te gaan. Door bijvoorbeeld een recreatiegebied te veranderen in een woonwijk wordt het voor homoseksuelen onmogelijk om daar nog hun gang te gaan. Voor parkeerplaatsen is dit moeilijker te realiseren omdat het grondgebied vaak aan Rijkswaterstaat toebehoort. De enige mogelijkheid is dan om de parkeerplaats op te heffen. Dit is vaak niet wenselijk omdat ook 'gewone' automobilisten daar terecht moeten kunnen. Het is verder bovendien de vraag of sluiting van een HOP überhaupt gewenst is, omdat dit niet zelden gepaard gaat met een verplaatsingseffect, mogelijk naar een plek waar het meer overlast veroorzaakt.

Omdat zowel de strafrechtelijke als de bestaande bestuursrechtelijke mogelijkheden beperkt zijn is een nieuwe mogelijkheid in het leven geroepen: door het opnemen van een bepaling over ontuchtige handelingen in de APV kan ook worden opgetreden tegen mannen die op een HOP alleen nog maar 'cruisen'. Deze manier wordt ook wel het 'Naardens model' genoemd, naar de gemeente die voor het eerst een dergelijke bepaling in de APV opnam. Het artikel biedt dan de mogelijkheid om al op te treden tegen 'uitnodigen of aanlokken tot ontuchtige handelingen':

1° Het is verboden op of aan de weg, op een andere voor publiek toegankelijke plaats of op een plaats, zichtbaar vanaf de weg of vanaf een andere voor publiek toegankelijke plaats iemand door woord, houding, gebaar of op enigerlei andere wijze tot ontuchtige handelingen uit te nodigen, dan wel aan te lokken.

Een ieder die het verbod uit het eerste lid overtreedt kan van een ambtenaar van politie het bevel krijgen zich van de bedoelde plaats te verwijderen in een bepaalde richting. Overtreding van het in het eerste lid omschreven verbod is strafbaar, het niet opvolgen van het ambtelijk bevel ook. Bij recidive kan de burgemeester een verbod opleggen om zich gedurende een bepaalde tijd te bevinden op of aan door de burgemeester – bij openbare kennisgeving – aangewezen wegen. Deze maatregel is echter zodanig vergaand dat een betrokkene eerst dient te worden gewaarschuwd, bij voorkeur schriftelijk en hij zijn zienswijze kenbaar moet kunnen maken aan de burgemeester. Pas na de derde geconstateerde overtreding kan tot een dergelijke verblijfsontzegging worden besloten. Bovendien moet er de mogelijkheid zijn tot het indienen van bezwaar.

Ook deze mogelijkheid is echter niet onproblematisch. Het is de vraag of er überhaupt slagvaardig kan worden opgetreden nu de gehele bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat. Een groter probleem ligt echter bij de rol van de politie: om een dergelijke bepaling effectief te maken moet zij aanzienlijk meer prioriteit schenken aan het bestrijden van een homo-ontmoetingsplaats dan nu het geval is. Dit vereist een grotere inzet van mankracht en regelmatige surveillance. Gezien de capaciteitstekorten bij de politie is het zeer de vraag of een dergelijke verhoogde inzet reëel is.

Een derde probleem ligt bij de bewijsbaarheid: het is in de praktijk niet duidelijk wat onder 'uitnodigen of aanlokken tot ontuchtige handelingen' moet worden verstaan. Het OM heeft bovendien aangegeven een verblijfsontzegging een relatief vergaand middel te vinden, dat slechts bij meerdere wetsovertredingen en een goede dossieropbouw kan worden opgelegd. Ten slotte stelt zij ook dat niet duidelijk is waarom de handelingen een verstoring van de openbare orde opleveren die een dergelijk vergaand middel rechtvaardigen (in een brief aan de gemeenteraad van Pijnacker-Nootdorp).

Aan de hand van dit beschreven wettelijk kader zullen de mogelijk overheidsinterventies hieronder beschreven worden.

Het overheidsoptreden

Bij het te voeren beleid ziet de overheid zich gesteld voor zeer uiteenlopende belangen van subgroepen. Ook zichzelf heeft verschillende belangen, plichten en prioriteiten. Hierboven zijn al de morele overwegingen genoemd, maar er spelen nog meer belangenafwegingen voor de overheid.

In de eerste plaats zijn er de belangen van minderheden in de samenleving die zij kan beschermen. Hierbij is het van belang dat deze minderheden vrijgelaten worden om hun eigen identiteit te ontwikkelen. Uit een onderzoek van Valentine en Skelton (2003) blijkt hoe belangrijk de rol van de homoscene is in dit proces. Ook het bezoeken van HOP's is een manier om een eigen, homoseksuele identiteit te vormen. Daarnaast is het van belang dat zij deze minderheden waar nodig beschermt. Bij homoseksuelen speelt dan nadrukkelijk het fenomeen 'potenrammer': volgens de Van Dale 'iemand die zonder aanleiding homofielen afranselt'. Ook op homo-ontmoetingsplaatsen komt geweld door potenrammers regelmatig voor. Dit heeft zelfs enkele keren geleid tot de dood van een HOP-bezoeker (zoals in 2004 de moord op de Belg Pierre Colette na een bezoek aan een HOP weggelokt van Keelbos). Na een dergelijk incident stelt de gemeente vaak extra toezicht in op HOP's en andere plekken waar veel homoseksuelen bijeen komen. Vaak verslapt deze aandacht echter na verloop van tijd, tot een volgend incident plaatsvindt.

Naarmate er meer nadruk kwam te liggen op de belangen van homoseksuelen kwam er ook meer aandacht voor hun specifieke behoeften, waaronder de mogelijkheid om elkaar te ontmoeten op een HOP. Een eerste aanzet tot de omslag van vervolging van publieke seks naar het beschermen van de cruisende mannen kwam in de jaren tachtig van de vorige eeuw, toen homoseksuelen in Amsterdam zich begonnen te verzetten tegen het afbraakbeleid van urinoirs door de gemeente. Die urinoirs functioneerden toen voornamelijk als plek waar homofielen elkaar ontmoetten voor snelle seks. Dit leidde tot een discussie over het openbare ruimtegebruik door homoseksuelen, waardoor de houding van politiek en politie langzaam veranderde van negatief naar positief (Hekma, 2004).

Daarnaast heeft de overheid te maken met het beschermen van de volksgezondheid. Aids en HIV zijn problemen die nadrukkelijk spelen in de homokringen. Hoewel de verantwoordelijkheid voor veilig vrijen voor een groot deel bij de betrokkenen zelf ligt en het daarom vooral een privé-probleem is, heeft ook de overheid een rol gezien de status van volksgezondheid als publiek belang.

Toch betekent dit alles niet dat homoseksuelen hun gang kunnen gaan in de openbare ruimte. Daarvoor is de druk op de openbare ruimte in Nederland te groot. Zeker bij plaatsen waar veel andere burgers wonen of recreëren, spelen ook hun belangen om die ruimte te kunnen gebruiken een grote rol. De overheid moet ervoor zorgen dat de overlast door HOP-bezoekers beperkt blijft en de openbare orde gehandhaafd wordt.

Ook moet zij optreden tegen strafbare feiten: waar seks plaatsvindt in de openbare ruimte kan sprake zijn van schennis van de openbare eerbaarheid (zie hierboven). Bovendien kan het zijn dat dergelijke plekken ook andere vormen van criminaliteit aantrekken, of dat er sprake is van prostitutie (door minderjarigen en illegaal verblijvende mannen in Nederland).

Verder speelt ook het behoud van natuurgebieden een rol. Sommige HOP's liggen midden in natuur- of recreatiegebieden. Door afval wat door HOP-bezoekers wordt achtergelaten, of juist door de kap en snoei van bomen en struiken om het gebruik van de plek als homo-ontmoetingsplaats tegen te gaan, kan het natuurgebied aangetast worden. Ook hier is weer een belangenafweging nodig.

Omdat er zoveel belangen spelen die voor de overheid relevant zijn, zijn er ook veel verschillende overheidsinstanties die zich met HOP's kunnen of moeten bezighouden. In de eerste plaats zijn dat de gemeenten die direct te maken krijgen met een dergelijke plek. Ook de provincie kan er soms, als eigenaar van de grond, mee te maken hebben. Daarnaast heeft Staatsbosbeheer de taak om de goede staat van natuurgebieden te verzorgen en kan daardoor in conflict komen met homoseksuelen die natuurgebieden voor heel andere doeleinden gebruiken. Verder speelt de politie, als handhavende organisatie, een belangrijke rol. Gezien de toenemende druk op de capaciteit van de politie blijkt in de praktijk echter vaak dat zij weinig prioriteit willen of kunnen geven aan handhaving op de HOP's. Ten slotte kan ook de GGD een rol spelen wanneer het gaat om het gevaar voor besmetting met HIV, aids of andere seksueel overdraagbare aandoeningen, zeker gezien het feit dat de mannen die HOP's bezoeken veelal niet via de gangbare informatiekanalen voor homo's te bereiken zijn. Bovendien lopen zij vaak een hoger risico wanneer zij hun eigen homoseksualiteit en daarmee ook de risico's die verbonden zijn aan het (onveilig) vrijen met onbekende mannen, niet willen of kunnen erkennen.

Hoewel er tal van belangen en overheidsinstanties betrokken zijn bij het fenomeen HOP, blijkt dat er in Nederland geen eenduidig HOP-beleid door de overheid voorgeschreven wordt. Eind 2005 is door de VVD en D66 een aantal Kamervragen gesteld over homo-ontmoetingsplaatsen in het kader van het homo-emancipatiebeleid. Zij vragen zich daarbij onder andere af welke rol de overheid voor

zichzelf weggelegd ziet bij het beheersen of opdoeken van de HOP's. De staatssecretaris van Volkgezondheid, Welzijn en Sport heeft in een brief hierop antwoord gegeven (Kamerstuk 27017, nr. 14). Hij stelt dat algemeen geldt dat, als er in een gemeente een onveilige situatie optreedt, van de gemeente verwacht mag worden dat ze daar iets aan doet. Het bieden van een veilige omgeving is immers in de eerste plaats een zaak van gemeenten. HOP's kunnen volgens hem onder onveilige situaties vallen. In welke mate gemeenten aandacht moeten besteden aan de homo-ontmoetingsplekken is vanwege de specifiek plaatselijke situatie een taak van het lokaal bestuur. De belangenafweging van openbare orde, veiligheid, gezondheidsvoorlichting en preventie en het beheer en inrichting van de openbare ruimte kan het beste op lokaal niveau gestalte krijgen. Aldus het antwoord van de staatssecretaris op de gestelde Kamervragen. Opvallend hierbij is dat hij verwijst naar goede praktijkvoorbeelden in Best en Den Haag. Na aanleiding van een gesprek met een beleidsmedewerker van de dienst openbare orde en veiligheid, die zich bezighoudt met de HOP in de Scheveningse bosjes in Den Haag, is echter gebleken dat Den Haag geenszins een overkoepelend beleid voor homo-ontmoetingsplaatsen heeft. Ook daar wordt per locatie van de HOP in een passend overheidsoptreden voorzien.

Sinds de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) op 1 januari 2007 is het homobeleid, net als beleid op andere welzijnsterreinen, nog meer een verantwoordelijkheid van de gemeenten en lokale instellingen geworden. Deze ontwikkeling past in de huidige trend van een terugtrekkende overheid. Voor het homo-emancipatiebeleid, waaronder ook het beleid betreffende HOP's, betekent dit dat het beleid in nog sterkere mate op lokaal niveau vorm moet krijgen (Schuyf, 2006b).

Vanuit de overheid is er dus geen eenduidig beleid wat gevoerd moet worden op de HOP's. Het lijkt erop dat niemand de verantwoordelijkheid hiervoor wil nemen, omdat het een gevoelig onderwerp is, aldus dhr. Raeven van Platform Keelbos. Op lokaal niveau zijn er een aantal mogelijkheden voor beleid. Hieronder zullen deze mogelijkheden uiteengezet worden, onderbouwd met een aantal praktijkvoorbeelden.

Verbieden en opdoeken

Een van de mogelijkheden van te voeren beleid is een algemeen verbod op seksuele handelingen op een homo-ontmoetingsplaats. Door de verschillende belangen die een rol spelen bij een HOP kunnen hier verschillende redenen voor zijn. Vaak is het de overlast die genoemd wordt als argument voor de sluiting, maar ook morele overwegingen en incidenten met potenrammers kunnen hier een reden voor zijn. De belangen van homoseksuelen worden bij deze vorm van beleid buiten beschouwing gehouden.

Een voorbeeld van dit beleid is gevoerd in de gemeente Naarden. In het wettelijk kader is beschreven hoe de gemeente daar te werk gaat. De grond voor de aanpassing van de APV was de toenemende overlast en populariteit van het bos. Het werd ronduit te 'heftig' aldus een woordvoerder van de gemeente Naarden. Bovendien is het een doorgangsweg voor schoolgaande jeugd, deze jongeren wil de gemeente niet blootstellen aan seksuele handelingen in het openbaar. (Gaykrant, 2004). Een ander voorbeeld waar de gemeente repressief optreedt tegen het gebruik van de HOP en de daarmee gepaard gaande overlast is het natuurgebied De Uilesprong bij het Tjeukemeer. Tussen zonsondergang en zonsopgang is dit gebied verboden terrein. De grens tussen verbieden en ontmoedigen van het gebruik van de HOP is dun. De situatie in Naarden kan ook als ontmoedigingsbeleid gezien worden. Bovendien zijn er een aantal punten waarop kritiek mogelijk is bij deze vorm van beleid. Dit zal bij de 'effectiviteit en efficiency' van de overheid verder beschreven worden.

Ontmoedigen

Een tweede mogelijkheid van te voeren beleid is ontmoedigen van het gebruik van de HOP. Er worden zoveel mogelijk maatregelen getroffen om het gebruik te ontmoedigen. Ook bij het ontmoedigen spelen verschillende afwegingen en belangen een rol. Deze afwegingen zijn hierboven al beschreven.

Een voorbeeld waarin op deze manier gehandeld wordt, is bij het recreatiegebied Ruyven in Pijnacker. Dit recreatiegebied is gelegen langs de A13 bij Pijnacker-Nootdorp. Er zijn geen directe omwonenden en het recreatiegebied bevat geen doorgaande weg. De gemeenteraad van Pijnacker-Nootdorp nam op 6 juli 2006 een VVD-motie aan waarin het College van B&W werd verzocht om met een voorstel te komen om actief het gebruik van de homo-ontmoetingsplaats te ontmoedigen door preventieve maatregelen te nemen die de anonimiteit van het bezoeken van de locatie wegnemen (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2007). De reden voor ontmoedigingsbeleid is de toegenomen overlast die wordt ervaren. Door de komst van internet is Ruyven bekender geworden en weten steeds meer

mensen de weg daarheen te vinden. Bovendien is de roep om recreatie in dat gebied gegroeid, waardoor er geen plek is voor homo's die elkaar ontmoeten. Onder ontmoedigingsmaatregelen van de HOP verstaat de gemeenteraad verschillende dingen.

De eerste maatregelen die de gemeente wil nemen vallen onder fysieke maatregelen. Het plaatsen van een hek tussen de snelweg en de parkeerplaats aan de A13 is een van de genoemde maatregelen. Daarnaast wordt de loopbrug van de parkeerplaats naar het recreatiegebied weggehaald. Ook worden bomen gekapt om de zichtbaarheid van de bezoekers te vergroten, waardoor de anonimiteit van de bezoekers in het geding komt.

Daarnaast is het voornemen om de APV aan te passen. Net als in Naarden komt er een bepaling waarbij het hinderlijk aanwezig zijn en aanstootgevend gedrag in de voorsituatie strafbaar is. Optreden tegen handelingen die gericht zijn op het zoeken naar contact (*cruisen*) vallen hieronder. Na meerdere waarschuwingen kan een gebiedsontzegging volgen. Ook is het plan op basis van de APV een parkeerverbod in te stellen op de Rijksstraatweg en worden parkeertijden op de parkeerplaats beperkt.

Naast de genoemde maatregelen wil de gemeente ook via het internet haar beleid kenbaar maken, zodat eenieder weet dat er strenger opgetreden wordt. Zo wordt ook aan de belangen van de burger tegemoet gekomen. Een andere manier om het ontmoedigen te communiceren vindt plaats via informatieborden ter plekke.

Om het ontmoedigen tot een succes te kunnen brengen stelt de gemeenteraad samenwerking met politie, gemeente, dienst groenvoorzieningen en de provincie voor. Het ontmoedigingsbeleid van de gemeente is echter nooit van de grond gekomen. De provincie (die de grond bezit) heeft niet willen meewerken uit angst voor verplaatsingseffecten. Daarnaast is het actief surveilleren op de HOP geen prioriteit bij de politie, waardoor het beleid niet effectief gehandhaafd kan worden. Bij de bespreking van de effectiviteit van het overheidsoptreden zullen de kritiekpunten op deze vorm van beleid verder aan bod komen.

Beheersen

Een derde mogelijke vorm van beleid rondom HOP's is het beheersen van de plaatselijke 'problematiek'. Er wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met alle belangen die spelen op de desbetreffende locatie. Er wordt wel repressief opgetreden tegen strafbare feiten, maar daarnaast worden er geen andere maatregelen genomen die het bezoek op de HOP bemoeilijken of ontmoedigen. Een voorbeeld van dit beheersbeleid is te vinden in de Scheveningse bosjes in Den Haag. Dit bos is gelegen naast een woonwijk (de Archipelbuurt) en ook is er in de directe nabijheid een grote speeltuin en skatebaan te vinden. Omdat deze HOP direct bij omwonenden overlast veroorzaakt, door optrekkende auto's en rommel, is door de bewoners een actiecomité opgezet. De woordvoerder van dit actiecomité heeft wekelijks contact met een medewerker van de gemeente Den Haag. Naar aanleiding van de overlast en klachten die binnenkwamen bij de gemeente en de politie, is er een 'akkoord' bereikt wat in de praktijk tot een beheersbeleid leidt.

Dit beheersen houdt het volgende in. De gemeente draagt zorg voor de schoonmaak van het Scheveningse bos. Dagelijks wordt in de middag het bos schoongemaakt door de dienst stadsbeheer. Daarnaast is er extra surveillance door politie beloofd vanuit de gemeente. Deze hoort toezicht te houden op de overlast en troep, maar ook strafbare feiten te verbaliseren. In principe dient deze surveillance dagelijks plaats te vinden. Daarnaast zijn er struiken en bomen gekapt, zodat er meer overzicht en doorkijk is voor iedereen.

Naast dit beheersmatige optreden is geen behoefte aan extra mogelijkheden tot optreden of handhaven. Volgens de gemeente hebben de Scheveningse bosjes niet te maken met vormen van criminaliteit of potenrammers. De situatie zoals die er nu is, is naar tevredenheid van de gemeente. Een wijziging in de APV is voor wat betreft de Scheveningse bosjes volgens de gemeente dan ook niet nodig. Zij proberen door middel van samenwerking met de buurtbewoners en de politie de situatie zo min mogelijk overlastgevend te laten verlopen. De GGD en homobelangenorganisaties als het COC zijn bij deze samenwerking echter niet betrokken. Ook zijn er andere mankementen in het beheersbeleid te signaleren. Deze zullen hieronder verder toegelicht worden.

Gedogen

Gedogen is het afzien van handhaven van wetten en wettelijke normen, terwijl dat juridisch en feitelijk wel mogelijk is (Rekenkamer, 2005). Gedoogbeleid is een van de meest voor de hand liggende instrumenten die de overheid (lokaal of provinciaal) heeft. Door voor een gedoogbeleid te kiezen, hoeven geen lastig terug te draaien politieke besluiten te worden genomen, die eventueel op verzet zouden kunnen stuiten. De situatie is er en blijft zoals die is. Er worden geen maatregelen genomen

en tegen strafbare feiten wordt ook niet opgetreden. Dit is een belangrijk verschil met het beheersbeleid, waarbij wel opgetreden wordt tegen strafbare feiten.

'Legaliseren'

Een laatste mogelijkheid voor het voeren van beleid rondom de HOP's is het 'legaliseren' en wettelijk toewijzen van deze plekken. Mogelijk is dat door deze vorm van beleid gebieden gefaciliteerd worden als HOP. In het bestemmingsplan van de desbetreffende gemeente zal dan een ruimte aangewezen worden met als naam homo-ontmoetingsplaats. In Nederland wordt er momenteel geen enkele HOP expliciet aangewezen en gefaciliteerd. Wel zijn het de belangenorganisaties die deze beleidsvorm voorstaan, mits het goed geregeld wordt en er toezicht op het beleid gehouden wordt. In de gemeente Best is een voorstel gedaan om een bepaalde plek een bijzondere status te geven; als HOP. De burgemeester van Best stelt voor een HOP aan te wijzen die een iets meer 'officiële' status krijgt. Op deze HOP zouden baanwerkers voorlichting moeten geven en controle kunnen houden. Verder zouden er extra vuilnisbakken en banken moeten worden geplaatst. Op de aangewezen HOP kunnen voorlichtingsborden geplaatst worden en borden waarop gewezen wordt wat men moet doen bij signalering van geweld. Ook zou de betreffende HOP een duidelijkere gebiedsafbakening moeten krijgen. Zo wordt sterk tegemoet gekomen aan de belangen van de homo's.

Het principe blijft echter dat het verrichten van seksuele handelingen in de openbaarheid en naaktrecreatie in dit gebied niet zijn toegestaan. Dit is immers strafbaar op grond van art. 239 Sr. Het is niet de bedoeling om deze feiten te legaliseren. Het blijft verboden, maar maatregelen mogen er niet toe leiden dat het probleem zich verplaatst, aldus de woordvoerder van de burgemeester (Gaykrant, 2004). Op het moment echter dat iemand een proces-verbaal krijgt, dan krijgt hij/zij de keuze om een acceptgiro thuis te ontvangen of het bedrag te voldoen op het politiebureau of kantoor van de Marechaussee te Eindhoven. Die regeling is tot stand gekomen na overleg in een werkgroep waaraan naast de gemeente, justitie en politie, ook GGD, Gay Krant en COC Eindhoven hebben deelgenomen. Aan de hand van dit soort maatregelen is te zien dat bepaalde gemeenten meer open staan voor de belangen van homo's op de HOP.

Al eerder is de folder: Blauw op de roze ontmoetingsplaats genoemd. Deze folder adviseert over het optreden van de politie op een HOP. Het advies dat gegeven wordt sluit aan bij het expliciet aanwijzen en faciliteren van een HOP. Het uitgangspunt van de folder is dat het beter is te zoeken naar oplossingen voor eventuele overlast en daarbij oog te houden voor de kwetsbare positie van de bezoeker, dan te kiezen voor een ontmoedigingsbeleid of het sluiten van een HOP. Een aantal aanbevelingen die genoemd worden zijn: regelmatig surveilleren, de homo zijn gang laten gaan als die feitelijk geen overlast veroorzaakt, alleen corrigerend optreden als er sprake is van feitelijk aanstootgevend gedrag wat zichtbaar is vanaf de openbare weg, de mogelijkheid tot het betalen van boetes op het politiebureau, het achterwege laten van een database waarin kentekens van bezoekers worden geregistreerd en het achterwege laten van de vraag naar legitimatie als handhavingindicatie dat niet eist. Daarnaast wordt geadviseerd een taakaccenthouder homogereleerde delicten in Nederland in te stellen. Ook een Commissie Homo-ontmoetingsplaats, waarin politie, gemeente, de eigenaar van de grond en een homobelangenorganisatie deelneemt zal per locatie opgericht moeten worden. Deze commissie zal zorg moeten dragen voor voorlichting en een aanspreekpunt moeten zijn voor omwonenden.

Nu de mogelijkheden tot overheidsoptreden beschreven zijn, zal hieronder ingegaan worden op de effectiviteit en efficiency van deze vormen van beleid.

Effectiviteit en Efficiency

In de literatuur over rechtshandhaving is al veel geschreven over effectieve beleidsstrategieën die handhaving van rechtsregels mogelijk moeten maken. In deze strategieën is een spanning te zien tussen afschrikken en verleiden: *deterrence* versus *compliance*. Bij het *deterrence* model is de primaire zorg het opsporen van overtredingen en het sanctioneren van overtreders. Het is gebaseerd op het idee van generale preventie: door repressie worden mogelijke andere overtreders afgeschrikt. Het *compliance* model daarentegen is gericht op spontane naleving van regels. Regels worden nageleefd omdat men die goed en rechtvaardig vindt, ook wel norminternalisering genoemd. Door middel van voorlichting wordt de doelgroep overtuigd van de noodzaak van de regels, maar daarnaast vindt er ook samenwerking plaats tussen de doelgroep en de handhavende instantie. Dit om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren voor de spontane regelnaleving (Van Stokkem, 2004). Reiss (1984) voegt hier nog iets aan toe: bij *compliance* worden de oorzaken van de overtredingen bestreden teneinde schade te voorkomen. Daarentegen stelt hij dat bij *deterrence* het puur gaat om opsporing van overtredingen, waarbij de motieven van overtreders er niet toe doen.

Een mix van beide strategieën is voor een effectief handhavingsbeleid onontkoombaar (Van Stokkem, 2004). Enerzijds is het belangrijk dat burgers regels naleven omdat zij die moreel als legitiem zien. Pas als men overtuigd is van de rechtvaardigheid en noodzaak van regels zullen burgers naleven. Anderzijds is het noodzaak om bij niet-regelnaleving mogelijkheden te hebben om repressief op te treden. Regels zijn pas effectief als bij een overtreding daarvan snel en zeker opgetreden wordt. Daarnaast moet de straf niet te extreem zijn en moet er een gedragsalternatief beschikbaar zijn (Van der Pligt, Koomen & Van Harreveld, 2006). Indien deze randvoorwaarden niet aanwezig zijn zal het effect van de sanctie nihil zijn.

Naast een mix van *deterrence* en *compliance* is ook een interventiemix noodzakelijk om tot een effectief beleid te komen. Deze interventiemix bestaat uit soorten interventies gericht op: *engineering*, *education*, *economy* en *enforcement*. Hierbij kan gedacht worden aan een combinatie van fysieke maatregelen, voorlichting, uitschrijven van boetes bij overtredingen en door middel van een dwangbevel een gebiedsontzegging opleggen bij herhaling van overtredingen. Naast deze interventiemix is het voor veel beleidsterreinen van belang te werken met maatwerk in plaats van bulkwerk (Van der Vijver & Kouwenhoven, 2004). Een op de locatie toegesneden beleid is effectiever dan een algemeen beleid wat toegepast wordt op verschillende handhavingsterreinen met verschillende kenmerken.

Al deze voorwaarden voor effectief en efficiënt optreden van de overheid zijn ook toe te passen op de HOP's. Allereerst is het van belang te realiseren dat naleven sterk afhankelijk is van de relatie met de sociale omgeving. Daar is steun voor het beleid en de regels nodig, anders blijkt het ineffectief. Regels moeten aansluiten bij de doelgroep, die de regels internaliseert en accepteert. Indien men regels overtreedt zal echter ook repressief sanctionerend opgetreden moeten kunnen worden om zo de geloofwaardigheid van de regelstelling te waarborgen. Om dit alles te bereiken is voorlichting en samenwerking nodig (Van Erp, 2005).

Effectiviteit van overheidsoptreden op de HOP

Verbieden en ontmoedigen

Een goed voorbeeld van 'deterrence' bij het beleid rondom homo-ontmoetingsplaatsen is het verbieden en/of ontmoedigen van het gebruik van de HOP. Door het sluiten van een HOP of door veel ontmoedigingsmaatregelen te treffen beoogt de gemeente de homofielen af te schrikken in het gebruik van de HOP. Zij zorgt ervoor dat de anonimiteit van de homo's in het geding komt, zodat zij wegblijven op de HOP. Dit *deterrence* beleid heeft echter in de praktijk niet de gewenste resultaten. Dikwijls leidt het tot verplaatsingseffecten, waardoor een 'waterbedeffect' optreedt (Schuyf & Stoop 2006a; Schuyf & Snijder 2007). De behoefte aan anoniem sekscontact in de open lucht is groot en blijft bestaan. Men accepteert het verbod niet, waardoor een 'waterbedeffect' het gevolg is. Hier is te zien dat *deterrence* alleen niet effectief is als er geen draagvlak voor de regels is bij de doelgroep. Het gevolg is slechts dat de activiteiten plaatsvinden op een nabij gelegen plek.

Bovendien is naast het verplaatsingseffect nog een tweede kritiekpunt denkbaar: het gevaar van discriminatie bestaat. Waar homomannen verboden wordt seksuele contacten te hebben in de openbare ruimte, wordt dat vaak wel stilzwijgend toegestaan voor heterostellen, hoewel dit over het algemeen wel op veel minder grote schaal plaatsvindt (Raeven, 2007).

Daarnaast is bij een ontmoedigingsbeleid geen samenwerking mogelijk met belangenorganisaties en schoonmaakdiensten. Indien de gemeente iets wil voorkomen, dan wordt samenwerking juist gezien als faciliteren van het gebruik. Naast het ontbreken van samenwerking is er

ook geenszins sprake van een goede interventiemix. Alle pijlen worden gericht op *engineering* en *enforcement*; door middel van dwang en technisch ingrijpen zoals het kappen van struiken en plaatsen van extra verlichting wordt het homo's vrijwel onmogelijk gemaakt de HOP te gebruiken. Zoals in de praktijk meermalen is gebleken is dit een zeer ineffektieve beleidsvorm. In het recreatiegebied Ruyven bij Pijnacker heeft dit beleid zelfs geresulteerd in een aantrekkelijke werking van de HOP.

Wel moet vermeld worden dat het verbieden en/of ontmoedigen van de HOP met betrekking tot de effectiviteit zeer locatieafhankelijk is. Het is niet wenselijk een sterk overlastgevend en confronterende homo-ontmoetingsplek die zich bevindt in een stadspark waar kinderen spelen te laten voortbestaan. Maatwerk per locatie van de HOP is dan ook geboden.

Gedogen

Gedogen is het stilzitten van de gemeente waar het wel mogelijk is om handhavend op te treden. Door een lange tijd een situatie te gedogen verliest de handhavende instantie vertrouwen en gezag indien zij op een gegeven moment wel overgaat tot handhaving. Bovendien wordt de neiging tot spontaan naleven (*compliance*) ondermijnd. Indien men de overtredingen gedooft, waarom zou de HOP-bezoeker dan spontaan naleven? Daarnaast is bij een gedoogbeleid geen zicht op eventuele onveiligheid en criminaliteit op deze plek. Ook wordt de mogelijke overlast voor omwonenden en andere belanghebbenden niet aangepakt. Voor de effectiviteit en geloofwaardigheid van – in dit geval de gemeente – is gedogen geen goede beleidsstrategie. Ook hier moet echter in ogenschouw genomen worden dat de effectiviteit van gedogen per locatie afhankelijk is. In sommige gevallen, bijvoorbeeld bij afgelegen bosschages aan snelwegen, is het soms niet wenselijk op te treden. Als er geen meldingen komen van overlast of morele bezwaren heeft de gemeente met een gedoogbeleid waarschijnlijk een werkbaar beleid. Een andere kant van het gedogen op deze plekken is dat eventuele problemen ook niet aan het licht komen en dus ook niet aangepakt worden.

Beheersen

Een beheersbeleid op de HOP leidt ertoe dat de gemeente in eventuele samenwerking met andere organisaties zorgt voor een situatie waarin de overlast beperkt blijft en de homoseksuelen hun bezoek aan de HOP kunnen continueren. In principe worden zoveel mogelijk belangen afgewogen in het te voeren beleid, zodat dat tot tevredenheid stemt bij een zo groot mogelijke groep belanghebbenden. In de praktijk blijkt echter ook het beheersbeleid niet altijd effectief.

De situatie in de Scheveningse bosjes is uitgangspunt bij het beoordelen van de effectiviteit van beheersbeleid op een HOP. Zoals hierboven beschreven zijn er afspraken gemaakt tussen de gemeente, de dienst stadsbeheer, de buurtvereniging en de politie. De gemeente heeft in overleg met de politie besloten dat er dagelijks gesurveilleerd wordt in de Scheveningse bosjes. In de praktijk blijkt echter dat wijkagenten er in de regel alleen in de zomer surveilleren. De reden hiervoor, volgens medewerkers van bureau Karnebeek, is dat dat een drukke periode is en dat het de rest van het jaar niet noodzakelijk is te surveilleren. Zoals de woordvoerder van het actiecomité dhr. Huisman bevestigde: 'Ik kan me niet herinneren wanneer ik voor het laatst politie heb gezien hier.' Een reden voor de gebrekkige surveillance ligt wellicht in het prioriteitsbeleid van de politie. De HOP's hebben geen prioriteit, het gaat immers bijna altijd om surveillance en iemand verbaliseren is alleen mogelijk op grond van schennis van art. 239 Sr. Echt optreden van de politie op de HOP is dus eerder uitzondering dan regel.

Naast de afspraken die gemaakt zijn met de politie is met de dienst stadsbeheer overeengekomen dat zij het bos dagelijks schoonmaken. Uit een interview met dhr. Huisman blijkt dat dit ook gebeurt. Het tijdstip waarop het bos schoongemaakt wordt is rond 15.00 uur. Dit tijdstip is niet het meeste gelukkige tijdstip gezien de drukte op de HOP na 16.00 uur. Juist vanaf die tijd tot laat op de avond wordt veel rotzooi achtergelaten. Beter zou zijn om de schoonmaak plaats te laten vinden in de ochtend, zodat andere bezoekers van de Scheveningse bosjes niet met deze troep geconfronteerd worden. Ondanks dat het tijdstip van schoonmaak niet het meest efficiënte is wordt er wel daadwerkelijk samengewerkt met de dienst stadsbeheer. Bezien vanuit de effectiviteit van beleidsstrategieën is dit positief.

Door het beheersbeleid blijft echter onvrede bestaan bij omwonenden. De situatie blijft immers bestaan. Indien de voorgestelde beheersmaatregelen in de praktijk anders uitgevoerd worden zal deze ontevredenheid toenemen. De overlast is echter wel beperkt en er wordt met zoveel mogelijk belangen rekening gehouden, zodat voor iedereen een leefbare plek gecreëerd kan worden.

In Den Haag wordt per plek bekeken wat de meest effectieve beleidsstrategie is. Hier is dus sprake van maatwerk. Daarnaast probeert de gemeente tegemoet te komen aan zoveel mogelijk belangen en schrikt zij de HOP-gebruikers niet af door ontmoedigingsmaatregelen (*deterrence*) te

nemen. Een verplaatsingseffect zal hierdoor niet plaatsvinden. Het overleg met buurtbewoners zorgt ervoor dat het beleid dat gevoerd wordt een groter draagvlak krijgt, mits het dan ook volgens deze afspraken uitgevoerd wordt. Er is echter geen sprake van een goede interventiemix: samenwerking met het COC en GGD ontbreekt immers waardoor geen voorlichting gegeven wordt.

Ook hier moet vermeld worden dat de effectiviteit van beheersbeleid locatieafhankelijk is. De Scheveningse bosjes liggen aan de rand van een woonwijk. Wellicht is beheersbeleid effectief en efficiënt bij een locatie waarbij geen sprake is van omwonenden en andere belanghebbenden.

‘Legaliseren’

‘Legaliseren’ duidt op het wettelijk toewijzen van HOP’s. Door deze vorm van beleid is het mogelijk gebieden te faciliteren als HOP. In het bestemmingsplan van de desbetreffende gemeente zal dan een ruimte aangewezen worden met als naam homo-ontmoetingsplaats. Per HOP wordt maatwerk verricht om tot een zo effectief mogelijk beleid te komen. Bezien vanuit de effectiviteit en efficiency van het overheidsoptreden lijkt deze vorm van beleid de meest effectieve te zijn.

Indien een ruimte gefaciliteerd wordt tot HOP en een wettelijke status krijgt, is het mogelijk om de mogelijke problemen die zich voordoen zoveel mogelijk te beperken. Overleg tussen gemeente, eigenaar van de grond (vaak bij afgelegen gronden de Provincie), politie, belangenorganisaties als COC en platform Keelbos, GGD, HOP-bezoekers, eventuele omwonenden en Staatsbosbeheer zal ertoe moeten leiden dat de overlast zoveel mogelijk beperkt wordt. Daarnaast is er voorlichting over Aids/HIV mogelijk door de GGD en kan het COC de homo’s wijzen op hun verantwoordelijkheden. Door in het bestemmingsplan een bepaald gebied aan te wijzen als HOP kan gekozen worden voor een plek zonder direct omwonenden, zodat overlast van auto’s beperkt blijft. Daarnaast kan bij het inrichten van een HOP rekening worden gehouden met het aanleggen en afsluiten van wegen en paden, zodat de HOP afgezonderd wordt van de rest van de openbare ruimte. Recreanten zullen zo nauwelijks geconfronteerd worden met HOP-bezoekers. Daarnaast is het mogelijk het gebied te faciliteren. Hieronder valt bijvoorbeeld het plaatsen van prullenbakken en condoomautomaten en het vastleggen van een reglement waarin regels worden beschreven voor de HOP-bezoeker. Vervolgens dient de politie te surveilleren op overtredingen en gevaar van potenrammers.

Door tegemoet te komen aan de wens van een bepaalde groep homoseksuelen zal de bereidheid tot het naleven van de regels groter worden, ook omdat de regels bekend zijn gemaakt via het reglement. Hierdoor ontstaat een ‘compliance’ cultuur. De HOP-bezoeker houdt zich aan de regels omdat hij die goed en rechtvaardig vindt en hij gekend is in zijn belangen. De norm wordt geïnternaliseerd. Daarnaast weet men ook wat de gevolgen zijn van niet-naleving, namelijk een proces-verbaal, zodat het reglement en de politieursveillance een afschrikkende werking heeft: ‘deterrence’. Een combinatie van deze twee beleidsstrategieën is dus bij het legaliseren van de HOP mogelijk.

Naast een combinatie van ‘deterrence’ en ‘compliance’ is een goede interventiemix mogelijk. Door samenwerking met belangenorganisaties en GGD kan voorlichting gegeven worden. Daarnaast is het opleggen van boetes door de politie mogelijk indien de HOP-bezoeker regels overtreedt. Ook is het eventueel mogelijk, indien een persoon meermaals de wet overtreedt, een gebiedsontzegging op te leggen. Door de surveillance is het mogelijk deze dwangmaatregel te handhaven. Een meer technische interventie die bij het inrichten van de HOP binnen het bestemmingsplan past is de afsluiting van paden, bijvoorbeeld door middel van hekken. Met het ‘legaliseren’ van de HOP wordt een tweesporenbeleid gecreëerd: niet alleen toezicht achteraf, maar ook sturing en inrichting vooraf (Cleiren, 2005).

Eigen interpretatie en aanbevelingen

Zoals al blijkt uit de beschrijving van de effectiviteit en efficiëntie van het overheidsoptreden worden de tegengestelde belangen het best behartigd door een plaats voor een HOP te creëren. Bovendien kan de situatie op die manier het minst overlastgevend gehouden worden. Het impliceert namelijk ook dat voor een locatie waar homoseksuele handelingen onacceptabel veel overlast geven (bijvoorbeeld in een woonwijk of op een plek waar veel kinderen komen) een nieuwe ruimte gezocht zal kunnen worden. Los van de vraag of het wenselijk is om HOP's te verbieden is in ieder geval gebleken dat het niet effectief is en tot een verplaatsingseffect leidt. Hoewel het niet altijd wenselijk is om gedrag dat niet te voorkomen is maar te accepteren, is een dergelijke pragmatische aanpak in het geval van HOP's wel het meest geschikt. De morele bezwaren die – in ieder geval voorlopig – nog wel zullen blijven bestaan moeten niet het meest zwaarwegend zijn. Des te meer omdat vaak slechts een kleine hoeveelheid strafbare feiten plaatsvindt: namelijk alleen die seksuele handelingen die zichtbaar zijn vanaf de openbare weg. Anderzijds moet wel daadwerkelijk worden opgetreden tegen fysieke overlast, prostitutie en geweld. Daarom is het dus zo noodzakelijk dat een daarvoor aangewezen en afgelegen plek gereguleerd wordt.

Om een dergelijk beleid te kunnen voeren is het nodig dat de landelijke overheid richting geeft aan de manier waarop gemeenten met HOP's om dienen te gaan, waarbij uiteraard de nodige beleidsvrijheid wordt gelaten omdat de situatie per gemeente sterk kan verschillen. Wanneer de landelijke overheid, zoals nu, zich volledig ontrekt aan de problematiek rondom HOP's leidt dit tot een zeer uiteenlopende gemeentelijke aanpak. Dit leidt er niet alleen toe dat 'het wiel elke keer weer opnieuw moet worden uitgevonden' (veel gemeentes moeten er immers achterkomen dat verbieden of ontmoedigen vaak niet werkt), maar ook tot rechtsongelijkheid: aan de belangen van homoseksuelen en derden wordt zeer uiteenlopend tegemoet gekomen. Een landelijke richtlijn moet deze rechtsongelijkheid verminderen, en de efficiëntie van overheidsoptreden aanzienlijk vergroten. De richtlijn moet in ieder geval aangeven dat gemeenten of provincies met een HOP aan de slag moeten: gedogen, maar ook verbieden of sterk ontmoedigen zonder het bieden van een alternatief zullen niet langer tot de mogelijkheden behoren.

Daarnaast is het van groot belang dat de problematiek zo integraal mogelijk wordt aangepakt. Daarom zou het zinvol zijn dat op landelijk niveau afspraken worden gemaakt hoe verschillende organisaties (zoals de politie, GGD, COC, Staatsbosbeheer) met HOP's om moeten gaan en welke rol zij kunnen spelen om de situatie zo goed mogelijk in banen te leiden. Optreden in een specifieke situatie kan dan worden ingevuld aan de hand van algemene beleidslijnen.

Literatuurlijst

Bulkens, M. (2004). *Over het functioneren van homo-ontmoetingsplekken. Een taboe om over te spreken?* Wageningen.

Geraadpleegd:

<http://www.digigop.nl/indexredirect.php?url=http://www.digigop.nl/forum/php/index.php?forumid=50&to picid=> op 10-11-2007.

Cleiren, C.P.M. & Nijboer, J.F. (red.) (2007). *Strafrecht: de tekst van het Wetboek van Strafrecht en enkele aanverwante wetten voorzien van commentaar.* Deventer: Kluwer.

Cleiren, C.P.M. (2005) Erosie of veredeling: verschuivingen in het landschap van de strafrechtelijke rechtshandhaving, in: Barkhuysen, T., Ouden, W. den & Polak, J.E.M. (red.) (2005). *Recht realiseren: bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels.* Deventer: Kluwer.

Erp, J. van (2005). Motieven voor naleving van regelgeving: recente gedragswetenschappelijke inzichten, in: Barkhuysen, T., Ouden, W. den & Polak, J.E.M. (red.) (2005). *Recht realiseren: bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels.* Deventer: Kluwer.

Essers, R.C. (1994). *Homoseksualiteit als recreatievorm: 't is maar wat je onder recreatie verstaat...* Nijmegen.

Gaykrant, 27-4-2004. Geraadpleegd:

http://www.homo-emancipatie.nl/overzicht_conflicten_hops_2004.html op 13-11-2007

Gemeente Pijnacker-Nootdorp (2007). Een natuurlijk recreatiegebied Ruyven: Ontmoedigingsmaatregelen tegen het gebruik van de HOP.

Geraadpleegd: <http://www.pijnackernootdorp.nl/Download/Documenten/2007mrt/Bestuur%202007.01425%20Plan%20van%20Aanpak%20HOP%202007%20met%20foto.pdf> op 15-11-2007.

Hekma, G. (2004). *Homoseksualiteit in Nederland van 1730 tot de moderne tijd.* Amsterdam: Meulenhoff.

Leap, W.L. (1999). *Public Sex / Gay Space.* New York: Columbia University Press.

Lengkeek, J. (1996). *Vakantie van het leven: over het belang van recreatie en toerisme.* Amsterdam: Boom.

Kouwenhoven, R. & Vijver, C. van der (2004). *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Bestuurlijke mogelijkheden en beperkingen.* Den Haag: Expertisecentrum Rechtshandhaving.

Maatman, M. & Meijer, A.H. (1993). *Cruising als ruimteclaim: de rol van de overheid in het gebruik van de openbare ruimte voor homoseksueel contact.* Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut Universiteit van Amsterdam.

Pligt, J. van der, Koomen, W. & Harreveld, F. van (2006). *Bestrafen, belonen en beïnvloeden: een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving.* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam Onderzoeksinstituut Psychologie.

Rekenkamer (2005). *Handhaven en Gedogen.*

Geraadpleegd: <http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/p362 tk30050 2.pdf> op 20-12-2007.

Reiss, A. J. jr. (1984), Consequences of compliance and deterrence models of law enforcement for the exercise of police discretion, *Law and Contemporary Problems*, 47 (4), 83-122.

Stokkom, B. van (2004). *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Sociaal-wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen.* Den Haag: Expertisecentrum rechtshandhaving.

Schuyf, J. & Stoop, R. (2006a). *Factsheet: Homo-ontmoetingsplaatsen in de publieke ruimte*. Utrecht: MOVISIE lesbisch en homobeleid.

Schuyf, J. (2006b). *Rapport 'Tweede Monitor Gemeentelijk Homobeleid'*. Kenniscentrum Lesbisch en Homo-emancipatiebeleid: www.homo-emancipatie.nl.

Schuyf, J. & Snijder, J. (2007). *Blauw op de Roze ontmoetingsplaats. Suggesties voor de politie op homo-ontmoetingsplaatsen*. Genemuiden: Hoekmantotaal.

Valentine, G. & Skelton, T. (2003). Finding oneself, losing oneself: the lesbian and gay 'scene' as a paradoxical space. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24, 4, p. 849-866.