

'Met rode oortjes'

Advies inzake de locatiekeuze voor prostitutie in Arnhem

Amsterdam, 9 april 2001

Georgia de Poorter
Maarten Voster

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding onderzoek	3
1.2	Doelstelling en probleemstelling	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Een terugblik	5
2.1	De oorsprong van het arenamodel	5
2.2	Het arenamodel	6
2.3	De actoren in de Arnhemse arena	6
2.4	De invloed van de diverse actoren in beeld gebracht	8
2.5	De arena's nader toegelicht	10
3	Hoe verder?	17
3.1	De overwegingen	17
3.2	De visie	19
3.3	De locaties	21
3.4	De weging	22
3.5	Combinaties	25
3.6	De zorgzone	28
4	Advies	30
4.1	De visie	30
4.2	De locatie	31
4.3	De haalbaarheid	32
4.4	De acties	32
	Bijlagen	
Bijlage 1	Overzicht locaties	36
Bijlage 2	Overzicht combinaties van locaties	37
Bijlage 3	Overzicht belangrijke gebeurtenissen/besluiten	38
Bijlage 4	Lijst van respondenten	43
Bijlage 5	Geraadpleegde literatuur	44

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De problematiek van de locaties voor raam- en tippelprostitutie en voor drugsopvang in Arnhem alsook de vermindering van het aantal prostitutieramen is een complex en samenhangend vraagstuk. Onlangs is hierover binnen de Arnhemse politiek opnieuw discussie ontstaan. Directe aanleiding hiertoe vormden de (inmiddels ingetrokken) voorstellen voor de verplaatsing van de zorgzone naar de locatie Hommelseweg. Daarnaast was er in de zomermaanden sprake van een problematische situatie in de omgeving van Muis Sa-crum en was er in een aantal delen van de stad sprake van drugsoverlast.

Er zijn veel raakvlakken in de discussies over de raam- en tippelprostitutie (zorgzone) en de opvang van drugsverslaafden. Zo wordt de zorgzone vrijwel uitsluitend door verslaafde prostituees gebruikt. Ook omdat personen zowel in de (vooral tippel)prostitutie- als in de drugscene actief zijn, is er sprake van een samenhang en overlap in problemen.

Hoewel bovenstaande schets van recente problemen op zichzelf voldoende aanleiding geeft voor een bezinning op het bestaande beleid, heeft de gemeente Arnhem in 1996 bovendien toegezegd het tot dan toe gevoerde beleid aan een evaluatieonderzoek te onderwerpen. Om de gemeenteraad zo objectief mogelijk te informeren is aan bureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners uit Amsterdam opdracht gegeven deze evaluatie, gekoppeld aan een bezinning op het gevoerde beleid, uit te voeren.

1.2 Doelstelling en probleemstelling

Het evaluatieonderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste gedeelte betreft een compacte beschrijving van het tot nu toe gevoerde beleid. Het doel van deze beschrijving is om in een kort tijdsbestek een betrouwbaar en algeheel overzicht te verkrijgen van hoe de besluitvorming rond de prostitutie- en drugsproblematiek in het verleden tot stand is gekomen. De probleemstelling van dit eerste gedeelte van het onderzoek luidt als volgt:

Welke factoren hebben ervoor gezorgd dat het gemeentebestuur van Arnhem in het verleden heeft gekozen voor concentratie resp. verplaatsing van de raamprostitutie en de plaats van de zorgzone (tippelprostitutie)?

Het tweede deel van het onderzoek is een verkenning naar toekomstige locaties, waarbij de voor- en nadelen, kansen en risico's van diverse locaties in beeld worden gebracht. Het gaat hier om een scenariostudie naar mogelijke oplossingen voor de ontstane problematiek. De probleemstelling van dit tweede gedeelte van het onderzoek luidt:

Welke locaties komen in aanmerking als prostitutielocatie en zorgzone, rekening houdend met de maatschappelijke haalbaarheid en weerstand bij stakeholders van dit beleid, maatschappelijke risico's (beheersbaarheid), technische haalbaarheid, juridische implicaties en risico's en financiële haalbaarheid en welke gevolgen heeft dit voor de locatiekeuze voor de drugsopvang?

Een belangrijke spil in de discussie is de uitspraak die de ontwikkeling van raamprostitutie op het Billitonterrein/beëindiging in het Spijkerkwartier koppelt aan een verplaatsing van de zorgzone. Veel is gewonnen als voor beide omstreden voorzieningen een goede oplossing wordt gevonden. De gemeente Arnhem heeft in het kader van de opdrachtverlening tot dit advies met betrekking tot de raamprostitutie en de zorgzone al een aantal mogelijke theoretische eindbeelden geschetst, uitgaande van een aantal randvoorwaarden. In hoofdstuk 3 zullen deze nader aan de orde komen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt door middel van het arenamodel een overzicht gegeven van hoe de besluitvorming rond de prostitutie- en drugsproblematiek in het verleden tot stand is gekomen. In hoofdstuk 3 worden enkele alternatieven voor de toekomst geschetst en gewogen. Afgesloten wordt met een samenvatting en een advies.

2 Een terugblik

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van het arenamodel getracht antwoord te geven op de vraag waarom de gemeente Arnhem de raamprostitutie en de zorgzone op de huidige locaties heeft geconcentreerd. In de bijlagen zijn de "kale" feiten weergegeven, terwijl in de onderstaande tekst de achtergrond van de besluiten wordt uiteengezet.

2.1 De oorsprong van het arenamodel

Het arenamodel kan gezien worden als een van de vele alternatieve modellen die zijn ontwikkeld als kritiek op het synoptisch rationele besluitvormingsmodel. In het synoptisch rationele besluitvormingsmodel staat de homo economicus centraal. Kenmerkend voor de homo economicus is dat hij volledige informatie over het te beslissen probleem heeft. Hij kent de mogelijkheden waaruit hij kan kiezen en weet precies welke voor- en nadelen aan elke keuzemogelijkheid zijn verbonden. Met zijn keuze moet hij de voordelen van elke mogelijkheid zo groot mogelijk maken en de nadelen zo klein mogelijk. Hij kan een voorkeursordening maken waardoor de keuzemogelijkheden in volgorde van aantrekkelijkheid komen te staan. Hij maakt zijn keuze op basis van overwegingen die zijn voorkeursordening relateren aan de situatie waarin hij zich bevindt.

In het synoptisch rationele besluitvormingsmodel wordt ervan uitgegaan dat het besluitvormingsproces volgens een aantal chronologische stappen verloopt, namelijk:

- formulering van het probleem;
- onderzoek naar de bestaande situatie;
- opstelling van keuzemogelijkheden;
- beraadslaging over deze keuzemogelijkheden en de consequenties van die mogelijkheden;
- keuze van de beste oplossing.

Vier veronderstellingen liggen aan het synoptische rationele besluitvormingsmodel ten grondslag. Deze veronderstellingen zijn: alle keuzemogelijkheden zijn bekend, er is volledige informatie beschikbaar, de keuzemogelijkheden kunnen in een voorkeursordening worden gerangschikt en beslisregels leiden ertoe dat, -gegeven een bepaalde situatie- de beste mogelijkheid wordt gekozen. Het moge duidelijk zijn dat een dergelijke situatie in de praktijk zelden tot nooit voorkomt. Daarom is er veel kritiek op het synoptisch-rationele model gekomen en zijn nieuwe modellen ontwikkeld die meer rekening houden met de realiteit. Het door Koppenjan¹ ontwikkelde arenamodel is zo'n alternatief model.

Noot 1 J.F.M. Koppejan, Management van de beleidsvorming, een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur, Vuga Uitgeverij, 1993

2.2 Het arenamodel

Het door Koppenjan ontwikkelde arenamodel is gebaseerd op het stromen of Garbage Canmodel. In het arenamodel neemt het begrip "arena" een fundamentele plaats in. Het wordt door Koppenjan als volgt omschreven:

*"Het strijdperk waarbinnen actoren over de formulering van problemen, de keuze van oplossingen en de deelname aan de besluitvorming vechten."*²

Een arena is een keuzemoment of situatie:

*"A meeting place for issues and feelings looking for decisions situations in which they may be aired, solutions looking for issues to which they may be an answer, and participants looking for problems or pleasure".*³

Voorbeelden van een arena zijn: besluitvormingsprocessen, overlegsituaties, samenwerkingsverbanden, etc. In een arena bevinden zich verschillende participanten die een bepaald probleem opgelost willen zien of die bepaalde oplossingen voor een probleem of problemen hebben. Om aandacht van beslissers voor hun probleem of oplossing te verkrijgen, zullen participanten actie moeten ondernemen. En omdat ook andere participanten problemen of oplossingen aanbieden, zal er voortdurend om aandacht van beslissers moeten worden gestreden.

2.3 De actoren in de Arnhemse arena

Bij de besluitvorming met betrekking tot de raam- en tippelprostitutie zijn de volgende actoren direct of indirect actief in de arena:

Gemeente Arnhem

- Het college van burgemeester en wethouders
Opgemerkt wordt dat ieder lid van het college een afzonderlijke portefeuille en daardoor ook belangen behartigt. Deze belangen kunnen strijdig zijn met de portefeuille/belangen van een andere wethouder. Het college van burgemeester en wethouders is daardoor niet als een homogene actor te beschouwen. De macht van de diverse collegeleden is afhankelijk van bijvoorbeeld het budget dat voor een bepaald beleidsterrein wordt gereserveerd of de manier waarop een bepaald idee of voorstel voor het voetlicht wordt gebracht. Bovendien hebben de collegeleden verschillende politieke achtergronden en binding met verschillende politieke fracties.
- De gemeenteraad, waaronder de diverse raadscommissies
Ook de gemeenteraad is niet als een homogene actor te beschouwen. Hier zorgen getalsmatige verhoudingen tussen de partijen ervoor dat een fractie krachtiger kan opereren dan de andere. Daarnaast speelt uiteraard de verscheidenheid in politieke kleur een rol.
- Het ambtelijk apparaat
Het ambtelijk apparaat bestaat niet. Ook hier is sprake van machtsrelaties tussen verschillende afdelingen.

Verslavingszorg De Grift

Noot 2 idem
Noot 3 idem

Onder verantwoordelijkheid van de Grift functioneert een aantal voorzieningen t.b.v. opvang en zorg voor drugsverslaafden, te weten:

- methadonverstrekking op de Westervoortsedijk;
- drugsopvang op de Eusebiusbinnensingel;
- hulp- en zorgverlening op de zorgzone voor tippelprostituees.

In de nabije toekomst zal nog een voorziening voor 24-uursopvang worden geopend. De locatie hiervoor is nog onduidelijk.

Politie

Bij de politie zijn verschillende afdelingen vanuit hun specifieke discipline betrokken, zoals jeugd- en zedenzaken en de afdeling bijzondere wetten. Daarnaast is er de Groep Bijzondere Opdrachten (GBO). GBO treedt vooral op tegen illegale en minderjarige prostitutie, rondhangers en dealers in het Spijkerkwartier. GBO is ook actief op de zorgzone.

Seksexploitanten

In totaal zijn er 19 verschillende raamexploitanten in het Spijkerkwartier. Twee van hen hebben evenwel bijna 50 % van de ramen in hun bezit. De raamexploitanten zijn grotendeels verenigd in de Belangenvereniging Exploitanten Spijkerkwartier (BES).

Ondernemerscontact Arnhem (OKA)

Belangenvereniging van Arnhemse ondernemers. Het OKA heeft veel invloed op de bedrijventerreinen in Arnhem Noord: 70 tot 80 % van de bedrijven in dit gebied is lid van het OKA.

Werkgroep Spijkerkwartier

De werkgroep Spijkerkwartier is 25 jaar geleden opgericht door bewoners uit het Spijkerkwartier. De werkgroep heeft in het verleden diverse projecten opgezet om het leefklimaat in de wijk te verbeteren, zoals het opknappen van binnentuinen en panden. De werkgroep pleit al jaren voor verplaatsing van de raamprostitutie in het Spijkerkwartier.

Actiegroep Spijkerkwartier

Naast de werkgroep is er ook een actiegroep Spijkerkwartier. De leden van beide bewonersgroepen hebben regelmatig contact met elkaar. Qua ledenbestand is er ook een overlap in beide groeperingen. De actiegroep is met name in haar optreden radicaler dan de werkgroep.

Overige bewoners in Arnhemse wijken

De bevolking van Arnhem als geheel als kritisch beoordelaar van de actoren en de uitkomst over het proces. Bewoners verenigen zich als nieuwe locaties voor raamprostitutie of zorgzone in beeld komen. Een goed voorbeeld vormt de actiegroep Hommeles. Deze werd opgericht naar aanleiding van de plannen van de gemeente om de Hommelseweg als zorgzone in te richten

Adviesbureau Seinpost

Seinpost is een onafhankelijk adviesbureau en heeft voor de gemeente Arnhem een aantal onderzoeken gedaan, zoals:

- verplaatsing raamprostitutie Arnhem (1991);
- rapportage alternatieve locatie raamprostitutie (1997);
- een alternatieve locatie voor de zorgzone in Arnhem (1999);
- resultaten globale toetsing potentiële locaties zorgzone (1999);
- onderzoek alternatieve locatie zorgzone (2000).

Opgemerkt wordt nog dat een aantal actoren regelmatig overleg met elkaar heeft en/of nauw met elkaar samenwerkt. In het overzicht van actoren ontbreken de prostituees en de prostituanten omdat zij in de arena geen directe rol van betekenis spelen. De prostituees hebben zich niet georganiseerd. Ook is er geen vestiging van Stichting De Rode Draad actief in Arnhem. Prostituanten blijven het liefst anoniem. Toch beïnvloeden beide groepen door middel van vraag en aanbod op de prostitutemarkt indirect de arena.

Stichting Workmate

Info nog toevoegen naar aanleiding van interview.

2.4 De invloed van de diverse actoren in beeld gebracht

De diverse partijen hebben elk de mogelijkheid om invloed op het besluitvormingsproces uit te oefenen. De macht van de actoren wordt daarbij mede bepaald door de beschikking over hulpbronnen, zoals geld, informatie of talrijke achterban. In dit onderzoek wordt voor het begrip invloed een definitie toegepast, zoals omschreven door Dahl:

"Onderscheidt men twee actoren, A en B, dan kan men stellen dat A invloed heeft op B als B iets anders (bijvoorbeeld Y) doet dan hij zonder A gedaan zou hebben (bijvoorbeeld X). Dat "iets anders doen" kan uiteraard ook inhouden dat B door de aanwezigheid van A juist niets doet, namelijk wanneer hij zonder A wel iets gedaan zou hebben."

Naast het feit dat actoren elkaar kunnen beïnvloeden, is het ook mogelijk dat beide actoren worden beïnvloed door factoren van buitenaf. In deze zaak is bijvoorbeeld de afschaffing van het bordeelverbod zo'n exogene factor. Mogelijk vindt er door de afschaffing van het bordeelverbod een verschuiving in de "markt" plaats. Vanwege de eisen die op basis van de nieuwe regelgeving aan seksinrichtingen worden gesteld kan er een verschuiving plaatsvinden van raamprostitutie naar escortservice.

In onderstaand schema wordt voor iedere actor in de tweede kolom aangegeven door welke instrumenten invloed kan worden uitgeoefend, in de derde kolom is aangegeven hoe de actor te beïnvloeden is, met andere woorden: waar is de actor gevoelig voor?

Schema 1 Actoren

Actor	Kan invloed uitoefenen door	Gevoelig voor
Het college van burgemeester en wethouders	Wettelijke bevoegdheden; Toegang tot diverse informatiebronnen; Beschikking over financiële middelen; Beslissing over inzet gemeentelijke diensten en politie; Toegang tot de media.	Eisen opgelegd door verschillende wet- en regelgeving; Imago van de stad Arnhem (negatieve publiciteit); Wensen en eisen van bewoners (potentiële kiezers); Wensen en eisen van het bedrijfsleven (werkgelegenheid gemeente Arnhem); Betrouwbaarheid (beloften en toezeggingen in het verleden); Advisering ambtelijke organisatie en externe bureaus; Wensen en eisen uit eigen politieke fracties, resp. meerderheid van de gemeenteraad; Interne verdeeldheid; Financiële motieven/efficiëntie van uitgaven.
De gemeenteraad	Wettelijke bevoegdheden; Wensen en verzoeken aan het college van B en W; Toegang tot diverse informatiebronnen; Beschikking over financiële middelen; Toegang tot de media.	Eisen opgelegd door verschillende wet- en regelgeving; Imago van de stad Arnhem (negatieve publiciteit); Wensen en eisen van bewoners (potentiële kiezers); Wensen en eisen van het bedrijfsleven (werkgelegenheid gemeente Arnhem); Betrouwbaarheid en consistentie van beleid (beloften en toezeggingen in het verleden); Politiek profiel
Het ambtelijk apparaat	Kennis en informatie; Adviesrol naar het college van B en W en de gemeenteraad.	Eisen opgelegd door verschillende wet- en regelgeving; Rationaliteit van beleid; Betrouwbaarheid en consistentie van beleid (beloften en toezeggingen in het verleden); Loyaliteit aan bestuur.
Verslavingszorg De Grift	Kennis en informatie over de doelgroepen; Toegang tot de media.	Professionaliteit geboden zorg; Werkomstandigheden; Lotsverbondenheid cliënten.
Politie	Wettelijke bevoegdheden; Advisering aan het college van B en W; Toegang tot diverse informatiebronnen; Toegang media uitgaande van eigen prioriteiten.	Eisen opgelegd door verschillende wet- en regelgeving; Betrouwbaarheid en consistentie van beleid (beloften en toezeggingen in het verleden); Loyaliteit aan bestuur; Imago en publiciteit; Beheersbaarheid van problematiek; Werkomstandigheden.
Seksexploitanten	Bezit van panden in het Spijkerviertel; Toegang tot de media; Beschikking over financiële middelen.	Imago; Contacten met bewoners en OKA; Veiligstellen bezit; Klantenstroom; Kosten exploitatie; Dreiging verplaatsing naar andere prostitutievormen en locaties.
Ondernemerscontact Arnhem	Werkgelegenheid in de regio Arnhem; Aanhang onder Arnhemse ondernemers; Contactennetwerk; Toegang tot de media.	Imago en publiciteit van/over de stad Arnhem; Veiligstellen bezit op industrieterreinen; Aantrekkelijk blijven voor werknemers;

		Economisch aantrekkelijkheid van de stad; Expansiemogelijkheden.
Werkgroep Spijkerkwartier	Aanhang onder bewoners; Kennis en informatie over het gebied zelf; Contactennetwerk (zowel met politiek als pers); Bezit van panden in het Spijkerkwartier; Eigen inspanning voor wijkverbetering; Toegang tot de media.	Veiligstellen bezit en goed leefklimaat in de buurt.
Actiegroep Spijkerkwartier	Aanhang onder bewoners; Kennis en informatie over het gebied zelf; Contactennetwerk (zowel met politiek als pers); Bezit van panden in het Spijkerkwartier; Toegang tot de media.	Gevoelens van achterban; Veiligstellen bezit en goed leefklimaat in de buurt.
Adviesbureau Seinpost	Deskundigheid en kennis over problematiek; Advisering gemeentebestuur.	Werving opdrachtgevers; Imago van bureau.
Stichting Workmate	Aanhang onder bewoners en seksexploitanten; Kennis en informatie over het gebied zelf; Bezit van panden in het Spijkerkwartier; Eigen inspanning voor wijkverbetering; Toegang tot de media;	Veiligstellen bezit en goed leefklimaat in de buurt voor zowel bewoners, seksexploitanten als prostituees.

2.5 De arena's nader toegelicht

Wanneer we naar de geschiedenis van de Arnhemse raam- en tippelprostitutie en drugsverslavingproblematiek kijken, dan valt op dat de aandacht hiervoor van het gemeentebestuur niet constant is geweest. In termen van het arenamodel betekent dit dat er andere problemen of kwesties waren die in de politieke arena meer aandacht kregen van het gemeentebestuur. De concurrentie van andere problemen was te groot. Gelet hierop kunnen we een aantal tijdsperiodes onderscheiden:

2.5.1 Periode jaren '60 – 1978: Aanwijzing Spijkerkwartier als prostitutiegebied

Raamprostitutie in Arnhem is geen onbekend fenomeen. Tot het eind van de jaren '60 zijn de "ramen" vooral in de binnenstad en in het westelijk gedeelte van het Spijkerkwartier geconcentreerd. Eind jaren '60 treedt hierin verandering op: de raamprostitutie wordt steeds meer weggedrongen uit de binnenstad vanwege stadsvernieuwingswerkzaamheden. De raamprostitutie verplaatst zich gaandeweg over het gehele Spijkerkwartier.

In diezelfde periode zijn er in het Spijkerkwartier veel kamerverhuur- en logiesbedrijven voor gastarbeiders. Ook studenten en kunstenaars vinden een onderkomen in de wijk. Een aantal bedrijven gebruikt de panden in het Spijkerkwartier voor opslag. Veel "oorspronkelijke" bewoners trekken weg uit het Spijkerkwartier. Zij voelen zich wellicht door al deze ontwikkelingen niet meer op hun gemak in de wijk. Daarnaast speelt – net als in andere grote steden in Nederland – de trek naar de suburbs: veel bewoners van volksbuurten vertrekken naar de randgemeenten met de felbegeerde eengezinswoningen met voor- en achtertuin.

Omdat er zowel door de gemeente als door het bedrijfsleven weinig in het woonklimaat van het Spijkerviertel wordt geïnvesteerd, ontstaat er veel achterstallig onderhoud aan panden. Daarnaast is er een gebrekkig planologisch regime. Het aantal ramen verspreidt zich door de hele wijk. Het gemeentebestuur richt al zijn aandacht op de stadsvernieuwing in de binnenstad en op de nieuwbouw elders in de stad. Daardoor wordt er weinig ambtelijke capaciteit vrijgemaakt voor het Spijkerviertel. Onder de bewoners van het Spijkerviertel is sprake van een leegloop. De resterende bewoners hebben zich niet verenigd en spelen daardoor geen rol van betekenis. De seksexploatanten hebben relatief vrij spel. Resultaat: Groei van het aantal prostitutieramen in het Spijkerviertel.

Een aantal bewoners wil de verloedering in de wijk tot een halt brengen en richt in 1975 de Werkgroep Spijkerviertel op. Zij proberen vanaf die tijd het woonklimaat in het Spijkerviertel op de politieke agenda te krijgen. Om de overlast en de zich steeds verder uitdijende raamprostitutiebedrijven een halt toe te roepen grijpt de gemeente in 1978 in. De gemeente besluit om de raamprostitutiebedrijven in het oostelijk deel van het Spijkerviertel te concentreren. Een speciale stichting krijgt subsidie om panden in het oostelijk deel van het Spijkerviertel op te kopen ten behoeve van de prostitutie met de toezegging dat het om een tijdelijke functie gaat.

Actoren in deze periode

- Het college, de raad en het ambtelijk apparaat van de gemeente Arnhem;
- Seksexploatanten;
- Werkgroep Spijkerviertel.

Factoren die een rol spelen

- Stadsvernieuwing activiteiten in het kader van de wederopbouw van de binnenstad en nieuwbouwactiviteiten elders in de stad;
- Woonfunctie in het Spijkerviertel onder druk: gebruik van panden voor opslag;
- Komst van nieuwe, niet-kapitaalkrachtige bewoners in de wijk;
- Het wegtrekken van autochtone bevolking uit de wijk;
- Geen investeringen in de wijk door zowel gemeente als bedrijfsleven, die gericht zijn op versterking van de woonfunctie of bedrijfsdoeleinden;
- Gebrekkig planologische regime.

Analyse arena

In deze periode staat het Spijkerviertel niet op de politieke agenda van de gemeente Arnhem. De gemeente zet in deze periode haar bevoegdheden, middelen en capaciteit elders in (stadsvernieuwing). De seksexploatanten hebben er geen belang bij dat de gemeente Arnhem zich expliciet met het Spijkerviertel bemoeit. Zij benutten de bestuurlijke "desinteresse" en kopen op grote schaal panden op.

Het Spijkerviertel dringt door tot de politieke arena als bewoners zich gaan verenigen in de Werkgroep Spijkerviertel. Zij vragen de gemeente actie te ondernemen tegen de verslechterende woonomstandigheden en komen zelf met een mogelijke oplossing: een bestemmingsplan om zo ongewenst gebruik van panden in het Spijkerviertel tegen te gaan en een opbouwwerker voor de wijk. De gemeente is gevoelig voor de druk van bewoners (potentiële kiezers) en onderneemt actie: De gemeente besluit tot een bestemmingsplan en neemt tevens een aanwijzingsbesluit waarin de raamprostitutie wordt geconcentreerd in het Oostelijk deel van het Spijkerviertel. Het bestemmingsplan wordt in 1978 door de gemeenteraad vastgesteld. Ter uitvoering

van het beleid wordt actief gewerkt aan verplaatsing van prostitutiebedrijven (aankoop/verkoop van panden, aanschrijvingsbeleid).

2.5.2 Periode 1979 – 1993: Verplaatsing, druk op en uit het Spijkerkwartier, ook beheer

Het nieuwe bestemmingsplan wordt door de vele ingediende bezwaarschriften pas in 1983 van kracht. Ondertussen is de overlast in het Spijkerkwartier blijven groeien. Overigens is zeker niet alle overlast toe te schrijven aan de raamprostitutie. Het concentratiebeleid werpt toch ook zijn vruchten af: de raamprostitutie zit niet meer verspreid door de wijk, maar is teruggedrongen tot het oostelijke gedeelte van het Spijkerkwartier. Alleen het aantal ramen groeit enorm in dit concentratiegebied. In het Spijkerkwartier wordt echter ook getippeld. Deze tippelprostitutie veroorzaakt veel overlast. De straatprostitutees zijn veelal verslaafd, waardoor het Spijkerkwartier wordt geconfronteerd met zichtbaar drugsgebruik, drugshandel en het rondhangen van junks en zwervers. Tevens is er sprake van heling en auto-inbraken. In de wijk Klarendal wordt de drugsoverlast in diezelfde periode met succes verdreven. Het Spijkerkwartier biedt een goed alternatief voor de verdreven verslaafden.

Door de toenemende overlast sluiten steeds meer bewoners zich aan bij de werkgroep Spijkerkwartier, waardoor de machtspositie van deze actor wordt verstevigd. De PvdA-fractie is gevoelig voor de signalen van de bewoners en zoekt contact. Ook vanuit de andere fracties van de gemeenteraad komt er meer oor voor signalen van bewoners. Bij het college is dit minder.

In november 1992 maakt een meerderheid van de leden van de raadscommissie Ruimtelijke Ordening, Financieel Economische Zaken, Openbare Orde en Veiligheid en Volkshuisvesting kenbaar dat verplaatsing van het concentratiegebied voor raamprostitutie weliswaar niet op korte termijn gerealiseerd kan worden, maar dat het college met een maximale inspanning moet trachten dit op de lange termijn wel te bereiken. Dit besluit zet de deur op een kier voor wat betreft het tot dan toe gevoerde beleid van concentratie. Wethouder Veldhuizen geeft opdracht aan bureau Seinpost om een onderzoek te doen naar mogelijke alternatieve locaties.

Ondertussen groeit het aantal ramen in het Spijkerkwartier nog steeds. Ook een bestemmingsplan kent immers zijn beperkingen. In april 1993 besluit de gemeente dat het totaal aantal ramen op 240 wordt bevroren.

In oktober 1993 neemt raadslid Lenferink het initiatief voor de club van vijf. Lenferink vreest dat het onderzoek van Seinpost te lang op zich laat wachten en gaat zelf op zoek naar alternatieve locaties. Hij verzoekt raadslid Bloemen om de werkgroep voor te zitten. De werkgroep stelt de Oude Veerweg als alternatieve locatie voor de raamprostitutie voor. Tegelijkertijd wordt er binnen het college ook nagedacht over een zorgzone.

Actoren in deze periode

- Het college, de raad en het ambtelijk apparaat van de gemeente Arnhem;
- Seksexploitanten;
- Werkgroep Spijkerkwartier;
- Adviesbureau Seinpost.

Factoren die een rol spelen

- groei aantal ramen en de daarmee gepaard gaan verkeersoverlast van prostituanten;

- verslaafde tippelprostituees met de daarbij behorende overlast en criminaliteit;
- bestemmingsplan heeft slechts beperkte werking;
- meer bewoners sluiten zich aan bij de Werkgroep Spijkerkwartier;
- onenigheid in het college;

Analyse arena

In deze periode worden een aantal belangrijke uitspraken gedaan door het gemeentebestuur van Arnhem. Ten eerste zijn er de beslissingen om het aantal ramen te bevrozen en om het aantal ramen te concentreren. Ondanks de uitspraken van de gemeente blijft de Werkgroep Spijkerkwartier ontevreden: Zij vindt dat raamprostitutie niet in een woonbuurt thuishoort. Deze uitspraak wordt overgenomen door de gemeente Arnhem. Daarmee wordt verplaatsing van de raamprostitutie uit het Spijkerkwartier naar elders het uitgangspunt, maar wordt tegelijk het aantal beschikbare alternatieve locaties voor de raamprostitutie beperkt.

Naast de Werkgroep Spijkerkwartier gaan de seksexploitanten een actievere rol spelen in de arena: door het concentratiebesluit zien zij zich in hun mogelijkheden beperkt. Zij gaan op zoek naar de mazen in de wet om toch nog meer panden te kunnen gebruiken voor de raamprostitutie. Adviesbureau Seinpost wordt als buitenstaander in de arena gebracht doordat de gemeente opdracht geeft voor een onderzoek naar alternatieve locaties voor de raamprostitutie. De gemeenteraad gaat zelf op zoek naar locaties. Een coördinatiefout in het college van burgemeester en wethouders zorgt ervoor dat de locatie Oude Veerweg als alternatieve locatie voor de raamprostitutie sneuvelt.

2.5.3 Periode 1994 - 1996: tippelzone, probleem differentiëren, flankerende voorzieningen, drugssoos, tippelzone

In de zomer van 1994 is er sprake van een expansieve groei van de overlast in het Spijkerkwartier, met name in het gebied Driekoningenstraat, Hertogstraat, Poststraat en Driekoningenstraatdwarsstraat. Door de politie wordt de regiegroep drugsoverlast in het Spijkerkwartier gevormd. De regiegroep brengt alle functionarissen die betrokken zijn bij de overlastbestrijding, waaronder het OM, bijeen.

Ondanks de inspanningen van onder andere deze regiegroep is er sprake van grote overlast in het Spijkerkwartier. Een aantal bewoners richt de actiegroep Spijkerkwartier op. Deze actiegroep probeert in tegenstelling tot de werkgroep via ludieke acties politieke aandacht te vragen voor de overlastproblemen in het Spijkerkwartier. De komst van de actiegroep betekent een uitbreiding van het aantal actoren in de arena.

Het college van burgemeester en wethouders meent in november 1994 dat de overlast in het Spijkerkwartier aanzienlijk beperkt kan worden door reductie van het aantal ramen en door het treffen van verkeersmaatregelen. Men gaat ervan uit dat door dit flankerend beleid de raamprostitutie in het Spijkerkwartier kan blijven. Deze opvatting wordt niet door de gemeenteraad overgenomen. Op 3 april 1995 besluit de gemeenteraad de raamprostitutie in het Spijkerkwartier te isoleren, aanmerkelijk terug te dringen en uiteindelijk te beëindigen.

De Werkgroep Spijkerkwartier is tevreden met de uitspraak van de gemeenteraad. Zij adviseren de gemeente de Kleefse Waard als alternatieve locatie voor de raamprostitutie te gebruiken. Dit advies leidt tot protest van het Ondernemers Contact Arnhem. Op 11 maart 1996 besluit de gemeenteraad van

Arnhem om de locatie Kleefse Waard niet te gebruiken als alternatief voor de raamprostitutie, maar deze in te richten als zorgzone voor tippelprostituees. Het OKA is bereid om voor een periode van 2 jaar een zorgzone voor tippelprostituees te accepteren aan de Oude Veerweg. Als voorwaarden stellen zij dat er maatregelen moeten worden getroffen om de overlast zo minimaal mogelijk te laten zijn. Daarnaast is de locatie Kleefse Waard als locatie voor de raamprostitutie van de baan. Voorts herbevestigt de gemeenteraad om de raamprostitutie uit het Spijkerkwartier te verplaatsen en geeft het ambtelijk apparaat opdracht om een integraal plan voor het Spijkerkwartier op te stellen. Bureau Seinpost krijgt de opdracht een onderzoek te doen naar alternatieve locaties voor de raamprostitutie.

Actoren in deze periode

- het college, de raad en het ambtelijk apparaat van de gemeente Arnhem;
- het OKA;
- werkgroep Spijkerkwartier;
- actiegroep Spijkerkwartier;
- actiegroep Hommeles.

Factoren die een rol spelen

- toename overlast in het Spijkerkwartier;
- druk vanuit actiegroep en werkgroep;
- angst voor verstoorde verhouding met bedrijfsleven;
- verschuiving in de relatie politiek-bewoners, met name in de PvdA.

Analyse arena

In deze periode neemt de gemeente Arnhem het expliciete besluit om de raamprostitutie in het Spijkerkwartier te beëindigen. De gemeente neemt onder druk van de bewoners de opvatting over dat raamprostitutie niet in een woonwijk thuishoort. Tegelijkertijd neemt de raad ook het besluit om een zorgzone voor tippelprostitutie te openen en wordt de opvang van drugsverslaafden versterkt. Deze beide beleidslijnen rusten op de analyse waarin de overlast rond de raamprostitutie vooral in verband wordt gebracht met tippelprostitutie en drugsgebruik. Een beleid dat wordt bepleit vanuit Seinpost en de ambtelijke adviezen.

Bij het zoeken naar een alternatieve locaties komt steeds het industrieterrein Kleefse Waard als mogelijke locatie naar voren. Deze locatie stuit echter op bezwaren van het OKA. Als voorwaarde stelt het OKA dat de raamprostitutie, de zorgzone en de drugssociëteit niet tegelijkertijd naast elkaar mogen functioneren op de bedrijventerreinen 't Broek, Westervoortsedijk en Kleefse Waard.

Door zowel de bewoners als het OKA een belofte te doen, manoeuvreert de gemeente Arnhem zich in een lastig parket: het aantal mogelijke locaties voor de prostitutie wordt op die manier steeds beperkter.

2.5.4 Periode 1996 – 2000: Locatieprobleem

In 1997 wordt door de gemeente het projectplan integrale aanpak Spijkerkwartier uitgebracht. Het projectplan bevat diverse flankerende maatregelen om het woonklimaat in de wijk te verbeteren en een uitwerking van het verplaatsingsbesluit. Uitvoering van de flankerende maatregelen, inzet van politie, aanpak van horeca en eerste beperkingen van de aantallen ramen leiden tot vermindering van overlast. Op het projectplan integrale aanpak Spijkerkwartier komen twee inspraakreacties binnen: van de seksexploitanten en

van de seksexploitanten met het OKA. De seksexploitanten stellen in hun reactie voor om raamprostitutie te verplaatsen naar de Rijnhal. In de reactie samen met het OKA stellen zij voor de raamprostitutie in het Spijkerkwartier te handhaven en het gebied enigszins te verkleinen. Beide reacties worden door de gemeente afgewezen.

Bureau Seinpost brengt in juni 1997 de rapportage "Alternatieve Locatie Raamprostitutiegebied Arnhem" uit. Seinpost onderzoekt 31 locaties en concludeert dat de locaties Rijnwijk en Billiton het meest geschikt zijn. De gemeente besluit de Billitonlocatie als meest geschikte locatie voor de raamprostitutie aan te wijzen. Deze keuze impliceert dat de methadonpost en de sociëteit voor drugsverslaafden moeten worden verplaatst.

In februari 2000 brengt bureau Seinpost een rapport uit waarin vier alternatieve locaties voor de zorgzone worden voorgedragen. Het gaat om de locaties Veerweg, Hommelseweg, Braamberg, Diependalselaan/Amsterdamseweg en de Veerweg naar Westervoort. De locatie Veerweg heeft de voorkeur van Seinpost. Het college verwerpt deze locatie omdat deze in strijd is met de afspraken van het OKA. De locatie Braamberg acht het college niet geschikt vanwege de voorgenomen ontwikkelingen op deze plek en de Diependalselaan is voor de politie niet aanvaardbaar. Het college geeft de voorkeur aan de Hommelseweg. Deze locatie wordt door een succesvol protest van de actiegroep Hommeles, waarin de bewoners van de Hommelseweg en wijde omgeving zich hebben verenigd, weer ingetrokken.

Actoren in deze periode

- het college, de raad en het ambtelijk apparaat van de gemeente Arnhem;
- het OKA;
- werkgroep Spijkerkwartier;
- actiegroep Spijkerkwartier;
- politie;
- bureau Seinpost.

Factoren die een rol spelen

- belofte aan bewoners in het Spijkerkwartier (bestuurlijke betrouwbaarheid);
- belofte aan het OKA (bestuurlijke betrouwbaarheid);
- verbondenheid tippelprostitutie met drugs;
- financiële overwegingen.

Analyse arena

In deze periode zijn er veel verschillende actoren in de arena actief. De gemeente Arnhem heeft zich in een lastig parket gemanoeuvreed vanwege de toezeggingen aan zowel bewoners als het OKA. En door de verklaring dat prostitutie niet in een woonbuurt thuishoort.

Overigens is in deze periode de overlast in het Spijkerkwartier tot beheersbare proporties teruggedrongen. De maatregelen die op basis van het projectplan Spijkerkwartier zijn getroffen, werpen resultaat af. Door professioneel betrokkenen (politie en ambtenaren) wordt dit onderkend.

Bureau Seinpost vraagt zich in haar laatste rapport af waarom de gemeente niet aanstuurt op handhaving van de zorgzone op de huidige locatie. Is het niet beter om te onderzoeken hoe hard de toezegging aan het OKA is in plaats van onrust te creëren in de zoektocht naar alternatieve locaties? Rationeel gezien is het het beste om alles te laten zitten, waar het nu zit. Politiek gezien is handhaving van de status quo echter niet haalbaar, gelet op de vele toezeggingen in het verleden.

De gemeente Arnhem besluit eind 2000 om Van Dijk, Van Someren en Partners onderzoek te laten doen naar de besluitvorming in het verleden en naar de haalbaarheid van de diverse scenario's.

3 Hoe verder?

Vanuit het hiervoor geschetste verleden is nu de vraag aan de orde welke locaties in aanmerking komen om raamprostitutie en/of zorgzone naar toe te verhuizen en wat dit voor de locatie van de drugsopvang betekent.

In dit hoofdstuk worden overwegingen benoemd die bij een keuze voor de toekomst van belang zijn. Daarnaast worden enkele alternatieve visies gepresenteerd voor de wijze waarmee met prostitutielocaties kan worden omgegaan. Vervolgens worden binnen die overwegingen en visies een aantal alternatieve locaties voor de diverse voorzieningen gewogen. Tenslotte wordt, op grond van het aan deze rapportage voorafgaande onderzoek, expliciet stil gestaan bij nut en noodzaak van een zorgzone. In het volgende hoofdstuk volgt dan het advies.

3.1 De overwegingen

In de aan dit advies ten grondslag liggende opdracht zijn door het gemeentebestuur een aantal overwegingen meegegeven die in de beschouwing moeten worden betrokken:

- maatschappelijke haalbaarheid, de mate waarin weerstand uit de samenleving te verwachten is;
- maatschappelijke risico's, dat wil zeggen de vraag van beheer en beheersbaarheid;
- technische haalbaarheid;
- juridische haalbaarheid;
- de kosten die naar verwachting zullen optreden.

In het kader van deze overwegingen allereerst nog twee algemene opmerkingen over de vraag wel of geen verplaatsing van de raam- en tippelprostitutie.

Bij een verplaatsing van de raamprostitutie uit het Spijkerkwartier naar een andere locatie doet zich nog een aantal niet opgeloste problemen voor. Allereerst is voorzienbaar en in lijn met het in het verleden gevoerde (en voor de toekomst geformuleerde) beleid dat het aantal ramen in een nieuw te open locatie kleiner is dan het huidige aantal. Dat roept de vraag op wie als exploitant mag optreden in de nieuwe locatie en wie niet en met hoeveel ramen. Bovendien kan in een nieuwe locatie sprake zijn van meer of minder gunstig gelegen ramen, hetgeen de vraag oproept door wie en hoe de verdeling van de ruimte wordt bepaald. Tenslotte is er de vraag omtrent het eigendom en het beheer van de voorziening voor de raamprostitutie.

Daarnaast geldt als algemene overweging dat bij de verplaatsing van maatschappelijk omstreken voorzieningen sprake is van grote "maatschappelijk wrijvingswarmte": Zolang een voorziening redelijk beheersbaar op een locatie zit, is er meestal rust in de omgeving. Op het moment dat verplaatsing aan de orde komt ontstaat er veel onzekerheid en onrust. Zelfs eventueel goede ervaringen op een huidige locatie zijn onvoldoende om de angst, onzekerheid en onrust bij omwonenden van een nieuwe locatie weg te nemen.

3.1.1 Weerstand

Met name in de eerste overweging, de maatschappelijke haalbaarheid, zit eigenlijk een heel complex van elementen samengevat. De eventueel te verwachten weerstand zal immers vanuit diverse motieven voortkomen. In feite gaat het om deze motieven die bij de weging een rol moeten spelen.

Allereerst moet daarbij worden geconstateerd dat bepaalde motieven zich weliswaar kunnen uiten n.a.v. de keuze voor een bepaalde locatie, maar dat die motieven eigenlijk niet met de locatie, maar met de bestemming als zodanig hebben te maken.

Hoewel prostitutie bij wet niet meer is verboden en druggebruik wordt gedoogd, bestaat in de samenleving veel weerstand tegen beide. Bij een deel van de samenleving betekent dit dat men in feite vindt dat iedere locatie ongewenst is. Maar ook bij degenen die zich erbij neerleggen dat druggebruik of prostitutie weliswaar niet gewenst zijn, maar wel een maatschappelijke realiteit, wordt deze rationele conclusie op de proef gesteld, als zo'n verschijnsel in de eigen leefwereld binnendringt. Dit geldt overigens niet alleen voor bijvoorbeeld omwonenden van een eventuele locatie, maar ook voor mensen die als beleidsvoorbereider, uitvoerder of beslisser met deze materie te maken hebben.

De vraag of men voor of tegen een bepaalde locatie voor prostitutie of drugsopvang is, wordt mede bepaald door de mate waarin men weezin voelt tegen prostitutie of druggebruik. De *weezin tegen het verschijnsel* bepaalt mede de weerstand tegen een gekozen locatie. Het sterkste is dit merkbaar bij de tippelprostitutie door verslaafden.

Als bijzonder element in de Arnhemse situatie geldt dat de maatschappelijke weerstand ook wordt bepaald door de *voorgeschiedenis*. Als een locatie al eerder in discussie is geweest en toen niet is gekozen, zal een keuze voor die locatie nu alleen al door dat feit extra weerstand kunnen oproepen.

Motieven die eigenlijk los staan van de locatiekeuze, zoals betrouwbaarheid van het openbaar bestuur, de algemeen menselijke weezin om op eerdere keuzen terug te komen en het algemene besef van "belofte maakt schuld" kunnen bepalend worden voor het maatschappelijk draagvlak.

Voor een deel kan dat ook tot uiting komen in juridische risico's (het risico om beroepsprocedures te verliezen) of kosten (het moeten betalen van schadeloosstellingen). Maar zelfs als dat niet het geval is, zullen het maatschappelijke oordeel en de politieke besluitvorming door deze motieven worden beïnvloed.

Een belangrijk element in discussies over prostitutie en drugsopvang vormt *overlast*. Overlast vooral voor omwonenden of werkenden in de directe omgeving. Die overlast kan in zeer diverse zaken tot uiting komen: verkeersdruk, te en -lawaa, lawaa van bezoekers, zwerfval, toegenomen agressie, achtergelaten afval zoals naalden, condooms enz.

Ook *onveiligheid* speelt een belangrijke rol. Naast feitelijke onveiligheid, waarbij statistici en omwonenden in moeizame discussies kunnen vervallen, speelt vooral de ervaren onveiligheid. Als er sprake is van een locatie nabij een concentratie van "kwetsbaren" (kinderen, ouderen, gehandicapten), of nabij een gebied waar toch al sprake is onveiligheidsgevoelens, is veel extra weerstand te verwachten.

Als element in de maatschappelijke weerstand zal ook spelen de mate waarin de locatie *merkbaar of zichtbaar* is: een locatie op een plek die niemand ziet of juist op een plek waar het zo druk is, dat het niet opvalt, ontmoet minder weerstand dan een locatie in bijvoorbeeld een rustige woonstraat. Een bijzonder aspect hierbij is dat een sterk in het zicht lopende locatie kan worden gezien als afbreuk aan het imago van een buurt of van de stad.

Bij eventuele weerstand spelen ook twee motieven een rol die ook als afzonderlijke overwegingen in de besluitvorming meewegen: als een locatie *voorzienbaar beheerproblemen* gaat geven, of als de realisatie alleen met *extreme kosten* kan plaats vinden, zal dat reden zijn voor maatschappelijke weerstand.

Tenslotte wordt nog gewezen op een bijzondere omstandigheid die de maatschappelijke weerstand kan beïnvloeden: de omstandigheid dat er geen direct belanghebbenden zijn die weerstand uiten. Dit kan zich voordoen in een gebied waarvoor nieuwbouwplannen worden ontwikkeld, die in een zodanige fase verkeren, dat de toekomstige gebruikers nog niet bekend zijn. In zo'n geval zal er rond het besluit van de aanwijzing van de locatie veel minder weerstand zijn te verwachten. Degenen die zich later nabij de locatie vestigen hebben weinig legitimiteit om te protesteren tegen de (dan al bestaande en aan hen vooraf bekende) voorziening.

3.1.2 Beheersbaarheid

Uiteraard hangt de mate van beheersbaarheid af van de inzet die op het beheer wordt gepleegd en dus van de kosten die men bereid is te maken. Dat neemt niet weg dat uitgaande van een bepaald niveau van beheer en beheerkosten de ene locatie meer of minder risico van onbeheersbaarheid in zich draagt. Risico's die vooral te maken hebben met zaken als criminaliteit⁴, vervuiling en overlast.

3.1.3 Haalbaarheid en kosten

De vraag of een activiteit op een bepaalde locatie technisch en juridisch mogelijk is en welke kosten ermee gemoeid zijn, is soms in één oogopslag te beoordelen, maar zal vaker pas bij verdere uitwerking resp. nader onderzoek kunnen worden beantwoord. Op die vraag zal het antwoord daarom in deze rapportage alleen globaal worden gegeven en alleen bij enkele in deze rapportage als kansrijk beoordeelde locaties.

3.2 De visie

Naast de afzonderlijke overwegingen, is een meer algemene visie van belang. De manier waarop de gemeenschap tegen de positie van de prostitutielocatiekeuze aan wil kijken. Een dergelijke visie is, naast omstandigheden en meer analytische overwegingen, bepalend voor de keuzen inzake beleid en dus ook locatiekeuze.

Noot 4 Overigens geldt de relatie tussen locatie en risico op criminaliteit niet of nauwelijks voor de georganiseerde criminaliteit. Wel kan hier de onrust van een verplaatsing een bepaalde ontwikkeling versnellen.

Het is aan het bestuur de visie te formuleren en aan de gemeenschap voor te leggen. Daarbij zal die visie voldoende draagvlak in de samenleving moeten hebben (of krijgen), maar hoeft zij niet bij voorbaat uit te gaan van een gemiddelde van de diversiteit aan signalen die uit de samenleving opkomen. Bij het bepalen van zo'n visie blijken dat zowel rationele, politieke als ook emotionele aspecten een rol spelen.

Zoals hiervoor al is aangegeven is voor veel mensen de prostitutie een verschijnsel waartegen men een zekere weerzin voelt. Desalniettemin kan het politieke bestuur voor de beoordeling van de positie van die prostitutie (en daarmee voor de inzet bij de locatiekeuze) verschillende invalshoeken kiezen. Daarbij spelen overwegingen een rol zoals de tolerantie die men wil bieden aan verschijnselen die men zelf niet waardeert, de inschatting van de positie van de prostituees, de inschatting over stuurbaarheid van maatschappelijke ontwikkelingen, de economische waardering van de prostitutie en dergelijke.

We onderscheiden drie visies:

- positioneren;
- accepteren;
- belemmeren.

3.2.1 Visie 1: Positioneren

In de Nederlandse samenleving anno 2001 wordt de prostitutie in beginsel gezien als een bedrijfstak. Hoewel deze bedrijfstak ook nadrukkelijk schaduwkanten kent, zoals de raakvlakken met criminaliteit (vrouwenhandel, zwart geld), maatschappelijke weerstand (mens als seksobject, zedenloosheid), overlast (verkeer, onpure types) en risico's voor de volksgezondheid, is het een regulier maatschappelijk verschijnsel, waarin consumentenbehoeften worden bevredigd en ook werkgelegenheid en economische waarde worden gecreëerd. Het zou kunnen worden vergeleken met de café-horeca: Die heeft ook raakvlakken met criminaliteit (zwart geld, uitgaansgeweld), kent maatschappelijke weerstand tegen (alcoholmisbruik) en geeft overlast.

Inzet van het lokale overheidsbeleid is om de maatschappelijke positie van deze bedrijfstak op te waarderen, om daarmee de schaduwkanten te verminderen (m.n. criminaliteit, volksgezondheid en overlast) en de positie van werknemers in de branche te versterken. Dit betekent ondermeer dat met de "goede ondernemers" in de bedrijfstak wordt overlegd om de positie van de bedrijven te verbeteren en dat bereikbaarheid en herkenbaarheid van een locatie positief meewegen. Daarnaast wordt, zoals bij iedere bedrijfstak, gelet op goede arbeidsomstandigheden, bestrijden van overlast, welstands- en veiligheidseisen bij gebouwen enz. Naast voldoende regelgeving, is dan een intensief, maar zo regulier mogelijk toezicht wenselijk.

3.2.2 Visie 2: Accepteren

Hoewel prostitutie om een aantal redenen veel negatieve reacties oproept, moeten we accepteren dat het als verschijnsel niet is uit te bannen. Het bevredigt een consumentenbehoefte en kan, onder regulering, binnen aanvaardbare arbeids- en maatschappelijke verhoudingen worden uitgeoefend. Een beleid dat op verdwijnen is gericht, doet bovendien meer schade (voor bijvoorbeeld de positie van prostituees en risico's voor volksgezondheid) dan een zekere mate van regulering. Prostitutie is in die zin vergelijkbaar met par-

ticuliere handel en bezit van wapens: het is er en brengt weinig goeds, het wordt geaccepteerd, beperkt en scherp in de gaten gehouden.

Inzet van het lokale overheidsbeleid is om de branche in omvang beperkt te houden en het contact tussen samenleving en branche te beperken tot daar waar vraag en aanbod elkaar bewust opzoeken. Ligging en infrastructuur moeten toereikend zijn om de vraag goed te accommoderen (ter voorkoming van vlucht naar illegaliteit), maar ook zodanig dat het geen mensen aantrekt en geen aanleiding geeft tot onbewuste, spontane confrontatie. De branche moet via stevige regulering en controle binnen regels worden gehouden ten aanzien van criminaliteit en openbare orde, arbeidsomstandigheden en overlast. Er is regulier overleg met seksondernemers, vooral om na te gaan of de regulering geen ongewenste effecten heeft (weglekken naar clandestiene circuits).

3.2.3 Visie 3: Belemmeren

De maatschappelijke realiteit en de wetgeving leiden ertoe dat prostitutie niet kan worden uitgebannen, maar er is geen positieve waarde aan toe te kennen. Het product van de prostitutiebranche is te verwerpen en de omstandigheden binnen de branche (criminaliteit, exploitatie van mensen, onmaatschappelijk gedrag) zullen niet fundamenteel veranderen. Eigenlijk zou het vergelijkbaar zijn met drugshandel en dus moeten worden opgerold, maar gelet op de wetgeving kan dat niet.

Het lokale overheidsbeleid kan niet worden gericht op het uitbannen, dus kan het alleen nog worden ingezet op het zoveel mogelijk terugdringen van de omvang van de branche en minimaal contact met de rest van de samenleving. Daarom wordt vanuit het openbaar bestuur nauwelijks en vooral eenzijdig met de branche gecommuniceerd: naar ondernemers over uitleg van de regels en naar prostituees gericht op hulpverlening en het verlaten van de branche. Een locatie is bij voorkeur geïsoleerd en beperkt van omvang. Verder wordt toegezien op strikte handhaving van openbare orde, veiligheid en andere regelgeving, mede gericht op beperking van het aantal exploitanten.

3.3. De locaties

Het gebied van de gemeente Arnhem kent een zeer rijke variatie aan gebiedskenmerken: van stedelijk centrum tot traditionele of moderne woonwijken, rivieroeveren en al dan niet geaccidenteerd bosgebied of weiland. Uitgaande van fysieke kenmerken zou systematisch een zeer groot aantal locaties als vestigingsplaatsen kunnen worden geselecteerd, die daarna op factoren als maatschappelijke en juridische haalbaarheid getoetst zouden kunnen worden. Dit is in het verleden in ambtelijke of externe adviezen gebeurd. Het is niet zinvol een dergelijke operatie in extenso opnieuw uit te voeren. Dit advies is daarom gebaseerd op de diverse locaties die in het verleden zijn geanalyseerd.

In de vele interviews die aan deze rapportage vooraf gingen is aan de diverse betrokkenen de vraag gesteld in hoeverre er wellicht toch nog locaties in discussie zouden moeten worden gebracht die niet eerder aan de orde zijn geweest. Dat heeft geen geheel nieuwe locaties opgeleverd (alleen precisering of aanpassing van bekende locaties).

Wel is tijdens het opstellen van dit advies en het doordenken van de visie "positioneren" een nieuwe locatie, namelijk het centrumgebied (De Rijnboog) naar voren gekomen.

Een groot aantal locaties die ooit zijn genoemd zijn niet meer in de beschouwing betrokken, omdat die op grond van de gesprekken met diverse betrokkenen, eigen waarneming en de in dossiers genoemde overwegingen overduidelijke bezwaren kenden. Het betreft vooral locaties die een met andere locaties vergelijkbaar beeld van voor- en nadelen opleveren, maar daarbij nog (zwaarwegende) andere nadelen opleveren. In de bijlage is dit verwoord.

Een en ander leidt tot de volgende te behandelen locaties:

- Spijkerkwartier (huidige locatie raamprostitutie);
- Oude Veerweg (huidige locatie zorgzone, ooit beoogde locatie raamprostitutie);
- Billitonterrein (in ontwerpbestemmingsplan geplande locatie voor raamprostitutie);
- Hommelse weg (advieslocatie tippelprostitutie);
- Veerweg naar Westervoort (deel langs rivieroever);
- Centrum (raamprostitutie).

Tenslotte is gekeken naar de vraag in hoeverre binnen deze locaties bepaalde combinaties voor de bestemmingen raamprostitutie en zorgzone onlogisch of zelfs inconsistent zouden zijn. Ook deze varianten zijn in een bijlage weergegeven en worden verder niet behandeld.

3.4 De weging

3.4.1 Spijkerkwartier

Handhaving van de raamprostitutie in het Spijkerkwartier is in strijd met de uitspraken die het gemeentebestuur de afgelopen jaren bij herhaling heeft gedaan. De heftige omstandigheden waaronder die uitspraken zijn gedaan, maakt het politiek en bestuurlijk bijzonder heikel om daarop terug te komen. Maar, hoewel het terugkomen op eerdere beloften veel weerstand kan oproepen, zijn er signalen dat weerstand tegen prostitutie in de wijk op zich bij grote groepen buurtbewoners niet of nauwelijks aanwezig is (bij sommigen is er zelfs een positieve beoordeling).

Als motivering voor de nieuwe keuze zou kunnen worden gewezen op nieuwe omstandigheden, zijnde de recente wetgeving die duidt op maatschappelijke erkenning van prostitutie, de in de beleving van velen opgetreden vermindering van overlast en de complicaties die zijn ontstaan bij de uitvoering van het aanvankelijke verplaatsingsvoornemen. Een hierop gebaseerde zorgvuldige motivering kan juridische complicaties voorkomen en kan ook worden gehanteerd om het reeds in procedure gebrachte bestemmingsplan alsnog aan te passen.

Ten aanzien van overlast en veiligheid geldt als belangrijk nadeel dat het gebied intensief wordt bewoond, waardoor veel mensen in aanraking komen met eventueel als overlast ervaren verschijnselen. Daar staat tegenover dat inzet van handhaving intensiever en eenvoudiger mogelijk is.

Bij een keuze voor handhaving van de raamprostitutie is het terugdringen van het aantal ramen consistent met het in het verleden voorgestane beleid.

Daarbij zou gestreefd moeten worden naar concentratie langs de spoorlijn en het daar eventueel aanleggen van een of meer parkeervoorzieningen. Dankzij de nieuwe wetgeving is voorzienbaar dat uitvoering van dat concentratievoornemen met een aangepast bestemmingsplan en gerichte vergunningverlening nu ook mogelijk beter is. Bovendien biedt de aanwijzing van de buurt als beschermd stadsgezicht de mogelijkheid om hogere eisen aan het uiterlijk van de panden te stellen en financiering te verkrijgen. Overwogen kan worden de door het niet verplaatsen uitgespaarde gemeenschapsgelden in te

zetten voor maatregelen en voorzieningen die de leefbaarheid en het welzijn in de buurt verder kunnen verbeteren. Een dergelijke inzet zou ook van de seksexploitanten moeten worden verlangd.

3.4.2 Oude Veerweg

De Oude Veerweg als locatie van de zorgzone was op voorhand omstreden en er bestond qua ligging twijfel of deze zou functioneren. Nu kan worden geconstateerd dat de zone zonder veel omgevingsproblemen in bedrijf is. De Arnhemse tippelprostitutees gebruiken bijna geen andere dan deze locatie en er heeft nauwelijks aanzuigende werking naar prostitutees van elders plaats gevonden.

De kosten voor aanleg en beheer zijn beperkt. De veiligheid voor de omgeving lijkt niet te zijn aangetast, terwijl de veiligheid voor de prostitutees, vooral na aanleg van de afwerkplekken, relatief goed is.

De oude Veerweg was eerder bedacht als locatie voor de raamprostitutie. Deze locatie is aan de ene kant te zien als zo ver mogelijk buiten de stedelijke samenleving liggend, maar anderzijds qua zichtbaarheid nadrukkelijk aanwezig, vooral voor wie van buiten Arnhem komt. De locatie zou voor de raamprostitutie wat betreft verkeersafwikkeling en effecten naar de omgeving waarschijnlijk geen problemen geven: Zowel de wat geïsoleerde ligging, als de goede verbindingen naar zowel het centrum van Arnhem als de omgeving zijn daarvoor van belang. Afhankelijk van de vraag of de raamprostitutie zal worden opgewaardeerd zodat (criminele) randverschijnselen verdwijnen, vormt de locatie een beheerisico uit oogpunt van openbare orde. Als de randverschijnselen sterk aanwezig zijn, zal een ('s avonds verlaten) bedrijfsterrein een potentieel risicovolle omgeving zijn voor criminele activiteiten. In juridische zin zijn geen bijzondere complicaties te verwachten. De (verkeers-)technische infrastructuur zal wel de nodige investeringen vergen.

3.4.3 Billitonterrein

Qua voorgeschiedenis kan worden opgemerkt dat deze locatie inmiddels voor de raamprostitutie alom geaccepteerd is. De planvorming en juridische procedures zijn al enige tijd in gang gezet.

Overlast en veiligheid zullen naar omwonenden toe een marginale rol spelen. De meeste werknemers zullen niet of nauwelijks met de prostitutiefunctie worden geconfronteerd, omdat de piektijden verspreid liggen. De locatie is qua aanwezigheid en zicht niet opvallend. Wat de kosten betreft zijn deze vergelijkbaar met andere nieuwbouwlocaties, waarbij in dit geval gebruik kan worden gemaakt van de infrastructuur van het bedrijventerrein. Wat het beheer van de locatie betreft, wordt opgemerkt dat deze vergelijkbaar is met de andere locaties buiten het stedelijk milieu: minder omwonenden, minder bereikbaar voor toezichthouders, risico uit oogpunt van eventuele criminaliteit. Kernprobleem bij de Billitonlocatie is dat deze uitvoering geeft aan de bestuurlijke toezegging aan bewoners van het Spijkerkwartier, maar strijdig is met een bestuurlijke toezegging aan het OKA, tenzij de zorgzone wordt verplaatst, hetgeen grote maatschappelijke en financiële offers vraagt.

3.4.4 Hommelseweg

De voorgeschiedenis van deze locatie maakt haar zeer problematisch. Het is politiek-bestuurlijk moeilijk verdedigbaar om een jaar na het besluit om deze

locatie niet als zorgzone in te richten, hier op terug te komen. Bij een inrichting waarbij de verkeersafwikkeling op de noordzijde wordt gesitueerd en de toegankelijkheid vanuit de zuidzijde wordt geblokkeerd, is het mogelijk de locatie zonder directe uitstraling naar de omliggende buurten in te richten. Het verkeer van en naar het centrum moet hoe dan ook door een aantal woonbuurten plaatsvinden. Dat brengt risico's met zich mee.

Wat de beheersbaarheid betreft is deze locatie lastig: de locatie ligt relatief ver vanuit het centrum en in de directe omgeving van woonwijken en recreatieve groengebieden, waardoor uitwaaiëring van prostituees met klanten moeilijk te bestrijden is. Qua kosten scoort deze locatie relatief laag, omdat de verkeersinfrastructuur al aanwezig is. Juridisch gezien is deze locatie lastig. Naast de normale tegenstand bij een planologische procedure, betekent de eerdere intrekking een extra last voor de motivering van het besluit.

3.4.5 Veerweg naar Westervoort

Deze locatie is qua voorgeschiedenis nog onomstreden. De Veerweg naar Westervoort is een relatief geïsoleerd gebied, aan de rand van de stad. Qua overlast scoort de locatie laag, omdat er slechts één woning, een scheepswerf en een boerderij in de omgeving aanwezig zijn. De bewoners van dit pand zal passende vervangende woonruimte moeten worden aangeboden en de scheepswerf zal moeten worden uitgekocht. Dit kan een ernstige financiële complicatie zijn.

Wat verkeersafwikkeling betreft hoeven er weinig extra investeringen te worden gepleegd, tenzij de kruising Pleyweg – Veerweg zodanig wordt belast dat extra voorzieningen nodig zijn. De beheersbaarheid van de locatie is relatief lastig: de locatie ligt ver buiten het centrum. Daar staat tegenover dat het gebied erg overzichtelijk is en veel natuurlijke barrières kent. Een nadeel is dat de locatie erg in het zicht ligt. Er is ruimte om via beplanting hier iets tegen te doen. Wat de kosten betreft moet worden opgemerkt, dat het maatschappelijk gezien "lastig" te verkopen is om een goed lopende zorgzone te verplaatsen naar een gebied dat 100 meter verderop ligt. Daarnaast zou het OKA de gemeente kunnen verwijten dat men weliswaar volgens de afspraak, maar niet volgens de geest van de afspraak handelt, omdat het gebied direct grenst aan het bedrijventerrein.

Op deze locatie zijn ook meer functies denkbaar, bijvoorbeeld: een zorgzone met 24-uursopvang. Voor de 24-uursopvang is deze locatie zeer geschikt, omdat deze zeer geïsoleerd ligt, niet ver van het centrum van de stad is verwijderd en een aanvoerrote kent die nauwelijks door woonbebouwing gaat. Zelfs is denkbaar een combinatie van alledrie de voorzieningen: raamprostitutie, zorgzone en 24-uursopvang.

3.4.6 Centrum

De komende jaren is herontwikkeling van een groot deel van het centrumgebied voorzien. Dit betreft de plannen voor het Paradijs en het Rijnbooggebied. Dit biedt de mogelijkheid om de raamprostitutie uit het Spijkerkwartier naar een centrum-/uitgaansgebied te verplaatsen. Hoewel de raamprostitutie dan op een prominente plaats in de stad aanwezig is, hoeft zij niet nadrukkelijk merkbaar of zichtbaar te zijn. Door de beperkte omvang van de bestemming, door de prostitutiefunctie te concentreren op een omsloten gebied (zoals een binnenplein) en doordat er andere stevige stedelijke functies in de omgeving aanwezig zijn hoeft de functie niet erg op te vallen. Ook het prostitutieverkeer is waarschijnlijk niet echt merkbaar, doordat het zich mengt met het

andere uitgaans- en centrumverkeer. De prostitutie als onderdeel van de uitgaansfunctie kan worden opgewaardeerd.

Voordeel van deze locatie is dat de inrichting de komende jaren volgens wensen van de gemeente in overleg met de exploitanten kan plaatsvinden. Op het moment van besluitvorming is er nog geen sprake van direct belanghebbende omwonenden. Toekomstige bewoners zijn bij de keuze van hun woning bekend met de prostitutiefunctie in hun buurt.

Het beheer en toezicht liggen in het verlengde van de normale extra inzet die in een centrumgebied nodig is. De kosten voor inrichting e.d. kunnen conform een "normale" centrumfunctie in de regulier financiële kaders voor de ontwikkeling van dit gebied worden gedekt.

Een nadeel is het feit dat de planvorming voor het gebied nog in een fase zit dat uitvoering nog enkele jaren zal duren, zodat de verplaatsing van de raamprostitutie tot ver na 2002 doorschuift.

3.5 Combinaties

In het voorgaande zijn de verschillende locaties en hun mogelijke bestemming voor raam- of tippelprostitutie besproken. Hierna zullen de verschillende combinaties nader worden gezien. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de gevolgen die dat heeft voor de mogelijke locaties voor de drugsopvang.

3.5.1 Spijkerkwartier (raam) en Oude Veerweg (tippel)

Het grote voordeel van deze combinatie is dat er geen grote inspanningen nodig zijn en de maatschappelijke weerstanden die aan iedere verplaatsing zijn verbonden uitblijven. Het goed functioneren van de tippelzone aan de Oude Veerweg kan worden voortgezet. Beheersing van de overlast in het Spijkerkwartier zal inzet blijven vergen, maar blijkt wel mogelijk.

Deze variant is in strijd met de in het verleden gehanteerde uitgangspunt van het gemeentebestuur dat prostitutie niet in een woonwijk past en heeft als ernstig politiek-bestuurlijke consequentie dat wordt afgeweken van eerdere en herhaaldelijk gedane uitspraken.

Ingeval voor deze combinatie wordt gekozen, ligt het voor de hand het Spijkerkwartier te ontzien voor de vestiging van een drugsopvang. Dat betekent geen vestiging van een voorziening die de buurt overstijgt. De huidige vestiging van de drugssoos aan de rand van het Spijkerkwartier en vlak bij de toegangsweg naar de zorgzone is bij deze variant niet wenselijk. Wel is het te overwegen om, passend in een beleid dat is gericht op het terugdringen van overlast, een kleinschalige opvang te realiseren voor in de buurt verblijvende verslaafden.

De nabijheid van de drugssoos t.o.v. de zorgzone kan als probleem worden gezien. De overlast langs de Westervoortsedijk is echter nog steeds zeer beperkt en verplaatsing van de drugssoos zal hier waarschijnlijk weinig aan veranderen. De Westervoortsedijk is hoe dan ook de bijna enige aanvoerroute naar de zorgzone, zodat ook bij verplaatsing van de soos deze route toch zal worden gebruikt.

3.5.2 Billiton (raam) en Oude Veerweg (tippel)

Deze combinatie is in strijd met de bestuurlijke toezegging aan het OKA. Bovendien bestaat een risico op uitstraling van de tippelprostitutie naar hetzij de

route van het centrum naar het Billitonterrein (Westervoortsedijk) of tussen de beide prostitutielocaties. De Westervoortsedijk wordt hoe dan ook zwaar belast met het prostitutieverkeer en loopt gevaar de prostitutieboulevard te worden. Voordeel is dat de tippelprostitutie niet hoeft te worden verplaatst en de reeds gedane inspanningen voor de voorbereiding van de raamprostitutie op het Billitonterrein kunnen worden verzilverd.

Uit oogpunt van beheer kan het een voordeel zijn dat beide locaties makkelijk in een route voor de politie zijn onder te brengen.

Wat betreft de drugsopvang betekent deze combinatie dat gelet op de situering van twee maatschappelijk omstreden voorzieningen in de omgeving, de mogelijke uitstraling daarvan en het daarbij voorziene verkeer, deze beter niet aan de oostzijde van de stad gesitueerd kan worden. Handhaving van de drugssoos op de huidige locatie is dan ongewenst.

3.5.3 Billiton (raam) en Hommelseweg (tippel)

In dit geval is er sprake van twee te verplaatsen voorzieningen, hetgeen de nodige inspanningen en offers zal vergen. Daarbij bestaat het risico dat de goed functionerende tippelzone op een nieuwe locatie minder zal voldoen. De keuze voor deze combinatie betekent inlossing van de toezeggingen aan zowel bewoners van het Spijkerkwartier als het OKA, maar is in strijd met de gewekte verwachting bij omwonenden van de Hommelseweglocatie.

Voor de drugsopvang betekent dit dat plaatsing van een omvangrijke drugsopvang in het centrum of ten noorden van het centrum risico's heeft voor ongewenste uitstraling in het gebied tussen de Hommelseweg en het centrum. Plaatsing in of nabij het industriegebied Arnhemse Broek/Kleefse Waard zou in strijd zijn met de afspraken met het OKA. Dit betekent dat deze optie flinke beperkingen oplevert voor het vinden van locaties voor drugsopvang.

3.5.4 Billiton (raam) en Veerweg naar Westervoort (tippel)

Deze combinatie betekent een maatschappelijk discutabele grote inzet om de goed functionerende tippelzone circa 300 meter te verplaatsen. Ze is naar de letter van de afspraken met het OKA, maar kan worden geïnterpreteerd als in strijd met de geest. Daarnaast geldt net als bij de combinatie 3.5.2. risico's voor uitstraling van de tippelprostitutie, maar een voordeel voor de politierouting. Ook wat betreft de drugsopvang wordt verwezen naar hetgeen is vermeld onder 3.5.2.

3.5.5 Veerweg naar Westervoort (raam) en Oude Veerweg (tippel)

De samenvoeging van verkeersstromen van en naar de raam- en tippelprostitutie, waarbij het verkeer voor de raamprostitutie uit de stad langs de tippelprostitutie komt, maakt dat uitwaaiing van de tippelprostitutie moeilijk te bestrijden wordt. Daarnaast kan de verkeersveiligheid op de kruising Veerweg - Pleyweg in het gedrang komen. Ook hier geldt het risico dat de Westervoortsedijk de prostitutieboulevard wordt.

Ook ten aanzien van de drugsopvang geldt dat, net als 3.5.2 en 3.5.4 een locatie aan de oostzijde van de stad zeer ongewenst wordt.

3.5.6 Oude Veerweg (raam en tippel)

Een te overwegen variant is het gebruik van de locatie Oude Veerweg voor zowel raam- als tippelprostitutie. In dat geval zou de noordwestzijde voor de raamprostitutie kunnen worden ingericht. Daarvoor dient een gebouw te worden opgericht.

De zuidwest punt, buiten het gebouw en daarmee nadrukkelijk gescheiden van de raamprostitutie, kan dan als zorgzone worden ingericht.

Dit betekent ook dat het verkeer voor de raamprostitutie buiten de zorgzone kan blijven. Bovendien kan de scheiding tussen raam- en tippelprostitutie nog verder worden versterkt door de bouwkundige vorm van het raamprostitutiegebouw (open naar het noorden, een gesloten "rug" naar het zuiden) en een pasjessysteem voor de zorgzone.

Juridisch en technisch zal deze variant niet sterk afwijken van de inrichting als raamprostitutielocatie. De vraag is daarbij of deze invulling past binnen de afspraken met het OKA: er is geen sprake van meer dan één locatie, maar er zijn wel twee voorzieningen.

Uit oogpunt van beheer is er enerzijds het voordeel dat er slechts één locatie is om toezicht ten aanzien van prostitutie uit te oefenen, aan de andere kant ligt die locatie buiten de gebruikelijke routes en kent deze een zeker risico van cumulatie. Het samenvoegen van de verkeersstromen van beide prostitutievormen geeft ook in deze variant een extra beheersrisico.

Tenslotte kan nog worden geconstateerd dat de kosten vergelijkbaar zullen zijn met ontwikkeling van alleen een raamprostitutielocatie en dus lager dan het gescheiden ontwikkelen van een raamprostitutielocatie en een zorgzone op twee locaties.

Wat betreft drugsopvang is plaatsing aan de oostzijde van de stad niet wenselijk.

3.5.7 Veerweg naar Westervoort (raam en tippel)

Hierbij gelden dezelfde overwegingen als bij 3.5.6. ten aanzien van vermenigving "prostitutiemarkten" en verkeersstromen. Voordeel is dat meer dan tegemoet gekomen wordt aan de afspraken met het OKA (geen voorzieningen in het industriegebied). Er is sprake van kapitaalvernietiging vanwege de planvorming voor het Billitonterrein en de gerealiseerde voorziening op de Oude Veerweg.

Een knelpunt is de verkeerssituatie op de kruising Veerweg - Pleyweg. Zeker bij een combinatie zal een forse ingreep in de verkeersinfrastructuur nodig zijn. Een dergelijk grote investering is anderzijds verdedigbaar als daarmee de beide prostitutielocaties goed ontsloten worden.

Voor zover drugsopvang buiten de stad wordt overwogen, kan ervoor worden gekozen deze te situeren bij deze voorziening. Een dergelijke keuze zou ook (maatschappelijk) draagvlak voor een eventuele verkeersinvestering vergroten.

Deze variant zou gezien kunnen worden als uitwerking van de gedoogvisie, waarbij contact van prostitutie en drugsverslaving met de samenleving tot een minimum wordt beperkt. Het risico is dat een zodanige cumulatie van overlast en veiligheidsrisico's optreedt dat de situatie onbeheersbaar wordt. Dit vergt de nodige inzet van politie en hulpverlening, die echter ook allemaal op één plaats geconcentreerd kan worden. Bovendien is bij zo'n cumulatie zeer voorstelbaar dat "het betere deel" van de prostitutie hoe dan ook het heil elders gaat zoeken.

3.5.8 Centrum (raam) en Oude Veerweg (tippel)

Toezeggingen aan zowel bewoners van het Spijkerkwartier als het OKA worden gestand gedaan. De planvorming van Billitonterrein is overbodig geworden, maar voor de nieuwe locatie hoeft geen afzonderlijke planvorming plaats te vinden; deze kan worden meegenomen in de onlangs in gang gezette processen rond de centrumgebieden.

De beide locaties geven als combinatie geen complicaties of bijzondere omstandigheden.

De continuering van de tippelzone op de Oude Veerweg betekent dat drugsopvang bij voorkeur niet aan de oostzijde van de stad moet worden gesitueerd. In het centrum is een grootschalige drugsopvang niet voor de hand liggend. Een verblijfsruimte van een beperkte omvang is niet strijdig met de aanwezigheid van een (omsloten) raamprostitutielocatie.

3.6 De zorgzone

Er zijn vier redenen om apart stil te staan bij de zorgzone als voorziening voor tippelprostitutie:

- 1 De aanleiding is het feit dat de zorgzone aan de Oude Veerweg, in combinatie met de afspraken met het OKA, het gebruik van het Billitonterrein voor de raamprostitutie en dus de uitvoering van afspraken met bewoners van het Spijkerkwartier, bemoeilijkt. Twee prostitutievoorzieningen op hetzelfde bedrijfsterrein is in strijd met de afspraken met het OKA. Bovendien is de situering van beide voorzieningen in elkaars nabijheid een extra beheersrisico.
- 2 Daarnaast is de tippelprostitutie (m.n. door verslaafden) de prostitutievorm die maatschappelijk de meeste weerstand oproept: de prostituees handelen niet uit vrije wil, maar worden gedreven door hun verslaving; de prostituanten vervullen hun maatschappelijk te verwerpen behoefte; door de aanzuigende werking naar dealers en verslaafden is er een groot overlast- en veiligheidsrisico. Bovendien is tippelprostitutie door haar aard mobiel, waardoor het extra moeilijk is te garanderen dat er geen uitwaaieringseffecten naar de omgeving zullen optreden.
- 3 Waar bij andere vormen van prostitutie de overheid voor de vraag staat of zij gedrag van particulieren accepteert of verbiedt, heeft die overheid bij een zorgzone een veel actievere rol: zij schept zelf de voorwaarden voor het gedrag. Dit maakt de confrontatie met de eigen visie op prostitutie, en op tippelprostitutie in het bijzonder, nog indringender.
- 4 Er worden vraagtekens gezet bij de bestaansgrond, resp. de onbedoelde effecten van een zorgzone. Het aantal prostituees dat werkelijk is aangewezen op de tippelprostitutie wordt door sommigen op 10 –15 geschat, hetgeen de vraag oproept of zo'n "zware" voorziening voor zo'n kleine groep verdedigbaar is. Bovendien bestaat de verwachting dat de groep de komende jaren in omvang verder zal afnemen (veroudering, sterfte). Anderzijds bestaat het onbedoelde effect dat een zorgzone de tippelprostitutie relatief aantrekkelijker maakt en vrouwen aantrekt die anders niet zouden tippelen.

Op grond van deze overwegingen zou men tot beëindiging van de zorgzone kunnen besluiten. De vraag is wat de gevolgen zouden zijn van het eventueel beëindigen van de zorgzone. De voorspellingen daarover lopen uiteen: De autonome verkleining van het aantal verslaafde prostituees, gecombineerd met consequente hulpverlening (met verleiding, drang en dwang) die de verslaafden er toe brengt met tippelprostitutie te stoppen zou het aantal tippelprostituees zo klein kunnen maken dat het onvoldoende aanbod vormt om nog prostituanten aan te trekken.

Anderzijds is het denkbaar dat de tippelprostituees zelf (steeds wisselende) nieuwe locaties zoeken, waar de tippelprostitutie wellicht meer overlast veroorzaakt, terwijl de hulpverlening geen toegang meer heeft tot de vrouwen.

4 Advies

Na de nauwelijks geregleerde verplaatsing van de prostitutie naar het Spijkerkwartier in de jaren zestig en zeventig, heeft het gemeentebestuur gekozen voor concentratie in de noordwestelijke punt van die buurt. Het beleid was daarna, tot begin jaren negentig, gericht op beperking van de omvang en beheersing van de overlast van de prostitutielocatie.

Onder druk van overlast, onveiligheid en buurtprotest is vanaf begin jaren negentig enerzijds gekoerst op beperking van de omvang van de prostitutie (aantal ramen) en het terugdringen van de overlast en onveiligheid, maar anderzijds werd gekoerst op het verplaatsen van de (raam-)prostitutie naar een andere locatie. Deze beide richtingen botsten op elkaar: de zorgzone (mede bedoeld om overlast terug te dringen) kwam op de plaats waarheen de raamprostitutie zou worden verplaatst, de verbeterde leefbaarheid leidde tot twijfel over de noodzaak van verplaatsing. Bovendien maakte het heftige verzet tegen de prostitutie als negatief verschijnsel het extra moeilijk een ander deel van de stad ermee op te zadelen.

4.1 De visie

Zoals in hoofdstuk 3 al werd gesteld, is naast de afweging van diverse locaties op de verschillende criteria en overwegingen, van belang welke visie de gemeente Arnhem heeft ten aanzien van de prostitutie.

In de discussies over de locatiekeuze voor de prostitutie is een dergelijke visie in het verleden echter niet expliciet geformuleerd. De voorgeschiedenis van dit advies, zoals geschetst in hoofdstuk 2, duidt erop dat enerzijds voor de prostitutie een plaats werd gezocht, maar dat anderzijds die plaats in de samenleving niet helder was geformuleerd. Dit is waarschijnlijk gedeeltelijk de oorzaak van de beleidsknoop die is ontstaan.

Uit hoofdstuk 2 is ook naar voren gekomen dat het probleem gekenmerkt wordt door verschillende actoren met uiteenlopende, zware belangen. Juist in zo'n situatie, als bovendien gestreefd wordt naar beleid met draagvlak bij betrokkenen, is een helder gecommuniceerde visie van het bestuur wenselijk. Tegen de achtergrond van die visie kan dan in overleg met betrokkenen naar concrete oplossingen en standpunten worden gezocht.

Door het ontbreken, althans het niet expliciteren van een eenduidige, heldere visie van gemeentewege, is de gemeente onvoldoende in staat geweest om de belangen tegen elkaar af te wegen en op een consistente manier oplossingen te vinden.

Het formuleren van een eenduidige visie vanuit het gemeentebestuur, waarin verschillende politieke visies zijn vertegenwoordigd, kan gecompliceerd zijn. Het is in die zin begrijpelijk dat bij de discussie over de locaties gekozen werd voor het per geval vinden van een concrete oplossing.

Daarnaast kan worden geconstateerd dat de vorig jaar vastgestelde beleidsnota "Van rood naar groen" een aanzet voor een visie op prostitutie geeft. Deze is echter vooral operationeel gericht. In de nota worden als doelstellingen genoemd het terugdringen van overlast en criminaliteit en verandering van het imago van Arnhem als prostitutiestad. Daarbij wordt erop gewezen dat prostitutie geen normale bedrijfstak is, omdat er sprake is van misstanden, overlast en mogelijke aantasting van de lichamelijke integriteit. In de voorbereiding van dit advies is het College van Burgemeester en Wethouders van Arnhem nadrukkelijk uitgenodigd haar visie expliciet te formule-

ren in termen zoals in hoofdstuk 3.2 staan verwoord. Alleen op grond van zo'n visie kon een relevant advies worden geformuleerd.

Het College heeft gekozen voor de richting van de visie van acceptatie: prostitutie is geen maatschappelijk wenselijke, maar wel te accepteren activiteit. Zij zal bestaan en dient zodanig te worden geacommodeerd en gereguleerd dat uitwassen worden voorkomen.

Daarbij passen twee kanttekeningen.

De acceptatie-visie is werkelijk gebaseerd op "accepteren". Men onderkent dat de acceptatievisie enigszins tweeslachtig is. Maar hiermee geeft het bestuur de tweeslachtigheid weer die ook in brede kring in de samenleving heerst. Bij voortzetting van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen is het denkbaar dat in de verdere toekomst een opwaardering van de prostitutie conform de visie van positioneren reëel is, maar dat zou nu te ver van de beleving van de burger af staan. Bovendien komt de verscheidenheid aan opvattingen in de samenleving ook in het bestuur tot uiting: waar voor de een vanuit de weerstand tegen prostitutie de visie van het accepteren het maximaal aanvaardbare is, is het voor een ander een, gelet op het maatschappelijk draagvlak, verstandige bestuurlijke visie op weg naar positionering. Men realiseert zich ook dat deze wellicht makkelijk lijkende keuze voor de visie van accepteren in haar consequenties extra bestuurlijke en praktische complicaties kan geven.

De tweede kanttekening betreft de beperking van de visie van accepteren tot de raamprostitutie. De in dit advies eveneens relevante tippelprostitutie wordt bestuurlijk veel negatiever beoordeeld. De feitelijke onvrijwilligheid en (mede daardoor) grotere aantasting van lichamelijke integriteit wegen hierbij zwaar.

4.2 De locatie

Vanuit de visie dat prostitutie een maatschappelijk onwenselijke bedrijfstak is, moet worden gezocht naar een locatie die buiten het hart van de stad ligt. Locaties als het centrumgebied of het Spijkerviertel vallen daardoor af. Daarbij gelden uiteraard naast de visie ook de in deze rapportage genoemde negatieve aspecten van deze locaties als overweging. Vooral de bestuurlijke consistentie of zelfs integriteit (m.n. tegenover de bewoners van het Spijkerviertel) heeft een groot gewicht.

Anderzijds betekent acceptatie wel dat een locatie is gewenst die voldoende potentie heeft en voldoende positief is voor ondernemers en klanten om daadwerkelijk als prostitutielocatie te functioneren. Daarbij is enige vorm van integratie in de samenleving i.p.v. geïsoleerdheid van belang. Dit, gevoegd bij de andere in hoofdstuk 3 genoemde overwegingen leidt tot de keuze voor het Billitonterrein.

Hierboven is al aangegeven dat voor het bestuur de tippelprostitutie door verslaafden niet binnen de visie van acceptatie valt. Mede door de twijfel of deze vorm van prostitutie onvermijdbaar is, de voorziene ontwikkeling van de doelgroep en de zeer moeilijke, zo niet onaanvaardbare rol van de overheid als facilitator van juist deze prostitutievorm, is op afzienbare termijn beëindiging van de zorgzone wenselijk⁵. Op dat moment zullen de inzet op het ge-

Noot 5 Mogelijk zou men op grond van par. 3.6 hier de uitwerking van de visie "belemmeren" voor de tippelprostitutie verwachten. Dat is echter niet aan de orde: De visie "belemmeren" gaat er vanuit dat men de onwenselijke prostitutie wettelijk of praktisch niet kan verbieden. Bij de tippelprostitutie is dat wel het geval. De visie "belemmeren" gaat bovendien uit van de overheid die af-

bied van zorg en hulpverlening voor de betreffende verslaafden en het toezicht en de handhaving op het tegengaan van de tippelprostitutie moeten worden geïntensiveerd.

Een extra aanleiding voor deze beëindiging is dat de vestiging van de raamprostitutie op het Billitonterrein en dus uitvoering van eerdere afspraken (m.n. met bewoners van Spijkerviertel en ondernemers binnen het OKA) mogelijk is, terwijl verplaatsing van de zorgzone, gelet op het eigenlijk niet accepteren van deze prostitutievorm, politiek noch maatschappelijk voldoende draagvlak zal vinden.

Voor waarde voor beëindiging van de zorgzone is maximale inzet op zodanige vormen van opvang en hulpverlening dat de verslaafde tippelprostituees ook een alternatief wordt geboden voor het tippelen als manier om aan hun verslaving te voldoen.

4.3 De haalbaarheid

De verschillende aspecten van haalbaarheid zijn in hoofdstuk 3 reeds voldoende aan de orde geweest, met uitzondering van de technische, juridische en financiële aspecten.

Ten aanzien van de technische aspecten kan wat betreft de herinrichting van het Billitonterrein worden verwezen naar de eerdere (uitgebreide) studies die hierover reeds zijn verricht en hebben aangegeven dat inrichting van deze locatie goed mogelijk is. Wat betreft de zorgzone zal een herinrichting als bedrijfslocatie geen probleem geven en weinig inspanning vergen.

Voor wat betreft de juridische aspecten hebben wij het advies voorgelegd aan zowel de gemeentelijke adviseur op dit gebied, als ook aan een externe jurist met expertise op het gebied van prostitutiezaken. Beiden hebben geconcludeerd op dit aspect geen problemen te voorzien.

Ten aanzien van de financiële aspecten beoordelen wij ons advies in vergelijking met de financiële aspecten van de bestaande praktijk respectievelijk vastgesteld beleid. Daarbij is de verplaatsing van de raamprostitutie in lijn met het eerder vastgestelde beleid en dus gebaseerd op de daaronder liggende financiële ramingen.

Het beëindigen van de zorgzone zal gedurende het eerste en wellicht tweede jaar enige extra inspanning vergen vanuit toezicht en handhaving. Daar staat tegenover dat de exploitatiekosten van deze zone vervallen, zodat hier incidenteel geen knelpunt hoeft te ontstaan en structureel enige vrijval plaatsvindt.

De versterking van de drugshulpverlening die wij als voorwaarde voor de sluiting van de zorgzone hebben geadviseerd zal uiteraard wel financiële gevolgen hebben. Naast de in het bestaande beleid voorziene herstructurering van de drugshulpverlening, dient voor de opvang van de prostituees extra inzet te worden gepleegd, waarvoor gedurende langere tijd extra middelen beschikbaar moeten komen.

4.4 De acties

Gelet op het bovenstaande locatie-advies, zijn de volgende stappen te nemen:

stand creëert en belemmerend optreedt, terwijl de zorgzone juist directe bemoeienis en steun van de overheid vergt. Daarom is deze visie hier niet relevant.

- 1 Het vinden van een ontwikkelaar voor de prostitutielocatie op het Billiton-terrein. Vanuit de gemeentelijke visie op prostitutie is ontwikkeling van het project door de gemeente niet wenselijk.

Sterker nog: consequent handelen betekent het scheppen van ruime afstand tussen de gemeente en haar publiekrechtelijke taken enerzijds en de exploitatie van het prostitutiecomplex anderzijds. Via toezicht op en handhaving van algemene regelgeving, aangevuld met specifiek op de locatie toegesneden erfpachtvoorwaarden, kan de gemeente voldoende sturing geven aan de ontwikkeling. Gelet op de grote maatschappelijke belangen, ingewikkelde marktpositie en andere omstandigheden en gezien de gevoelige voorgeschiedenis is een "gewone marktpartij" niet voor de hand liggend. Een "sociale ontwikkelaar", zoals een woningcorporatie lijkt de beste optie. Deze ontwikkelaar kan de opdracht krijgen om binnen het kader van een ontwikkelovereenkomst met de gemeente, de algemene regelgeving, het bestemmingsplan en de overeen te komen erfpachtvoorwaarden de locatie te ontwikkelen.

In de ontwikkelovereenkomst zijn o.m. de volgende uitgangspunten verwoord:

- oplevering geheel bedrijfsklaar in een keer;
 - voorkeursrecht voor de benoemde exploitanten uit het Spijkerkwartier;
 - marktconforme prijsstelling gebaseerd op commerciële dienstverlening tenzij (na uitoefening van het voorkeursrecht) een andere prijs wordt afgesproken;
 - doorvertaling van erfpachtvoorwaarden in koop- of huurcontracten.
- In de erfpachtvoorwaarden staan onder meer bepalingen ten aanzien van:
- oppervlakte en aantal vestigingen van de prostitutie- en aanverwante bedrijven;
 - verhuur- of verkoop aan alleen vergunde exploitanten;
 - toegang voor organisaties met betrekking tot toezicht, zorg en hulpverlening;
 - karakter, inrichting, onderhoud en het niet commercieel gebruik van de openbare ruimte;
 - aanwezigheid van parkeervoorzieningen;
 - doorgeefplicht, waarmee de erfpachter wordt verplicht voorwaarden door te geven aan eventuele huurders of kopers (van appartementsrechten bijvoorbeeld);
 - sanctiebepalingen ten aanzien van niet naleving van de erfpachtvoorwaarden.

- 2 Het in overleg met stichting De Grift versterken van de opvang en hulpverlening aan drugsverslaafden, met name ook aan tippelprostituees. Uitgangspunt daarbij is de ingezette koers van verschillende kleinschalige vestigingen voor opvang met aan de diversiteit van de doelgroep gerelateerde diversiteit aan zorg en diensten. Dit vergt een toelatingsbeleid (op basis van pasje of foto, zoals inmiddels op vele plaatsen in het land gebruikelijk is). Bij die toelating zal de differentiatie in dienstverlening en doelgroep soms moeten worden verruimd, omdat naast deze vorm van "maatwerk" ook gestreefd zal moeten worden naar opvang van verslaafden die zich in de buurt van de opvangruimte ophouden.

Een aparte voorziening voor vrouwelijke verslaafden past zeker ook in de differentiatie, evenals een beperkte 24 uursopvang die dan echter niet aan de oostzijde van de stad dienen te liggen.

Tenslotte past het in dit beleid om op afzienbare termijn de grootschalige drugssoos te sluiten. Voor de specifiek ter compensatie van de zorgzone in te zetten hulpverlening zal de komende jaren ook een financiële prioriteit in de orde van grootte van fl. 500.000, -- moeten worden voorzien.

- 3 Het communiceren met bewoners van het Spijkerkwartier en ondernemers van het OKA in getrapte vorm (eerst bekende gesprekspartners, dan een bredere kring van bekende betrokkenen en daarna openbaar overleg), waarin wordt aangegeven:
 - dat beëindiging van de raamprostitutie in het Spijkerkwartier zeker, maar na 1-1-2002 zal plaatsvinden, omdat:
 - de ontwikkeling van de raamprostitutielocatie op het Billitonterrein en versterking van drugsopvang eerst gereed moeten zijn om de prostitutiebedrijven te kunnen verplaatsen en
 - na in gebruik nemen van de nieuw prostitutielocatie de zorgzone wordt opgeheven.
- 4 Het onderhandelen met de seksexploitanten in het Spijkerkwartier over de aankoop van hun panden en hun verplaatsing naar de nieuwe locatie, waarbij geldt dat: vergunningen worden verleend tot het moment van oplevering van de Billitonlocatie (deze oplevering gebeurt op één datum);
- 5 Formeren resp. voortzetten van gemengde begeleidingsgroepen rond de diverse voorzieningen (gemeente, omliggende bedrijven/omwonenden, hulpverlening, exploitanten, beheerder, politie) en opstellen/actualiseren van een reglement hiervoor, waarin als taken o.m. worden meegegeven:
 - begeleiden van ontwerp en realisatie van nieuwe voorziening;
 - waarnemen en evalueren van ontwikkelingen, m.n. wat betreft eventuele overlast;
 - signaleren van eventuele knelpunten bij overheid of betrokken instantie;
 - adviesrecht over hoofdlijnen van bedrijfsvoering (zoals openingstijden of omvang) of het staken daarvan.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht locaties

In het onderstaande schema staat een overzicht van de locaties die in discussies over de locatiekeuze prostitutie aan de orde zijn geweest.

Locatie	Functie	Overweging
<i>1 De locaties die in het advies tegen elkaar worden afgewogen</i>		
Oude Veerweg (huidige zorgzone)	Tippel- en/of raamprostitutie	Zie hfst. 3
Spijkerkwartier (huidige raamprostitutie)	Raamprostitutie	Idem
Billitonterrein (bestemd voor raamprost.)	Raamprostitutie	Idem
Hommelseweg (voorm. beoogde zorgzone)	Tippelprostitutie	Idem
Veerweg naar Westervoort	Tippelprostitutie	Idem
Centrum	Raamprostitutie	Idem
<i>2 Overige locaties die vanaf 1991 in studies over verplaatsing van raam- en tippelprostitutie zijn genoemd en als kansrijk werden betiteld.</i>		
Kazemeterreinen noordelijk van Arnhem	Tippel en/of raamprostitutie	Overwegingen als Veerweg naar Westervoort, maar gebied moeilijker beheersbaar, grotere afstand naar de stad met woonwijken tussen stad en locatie, nabijheid natuurgebied
Braamberg	Tippelprostitutie	Overwegingen als Hommelseweg, maar extra nadeel is ontbreken infrastructuur, doorgaand verkeer op Wagnerlaan, ligging bij gebouwencomplex Braamberg en Sonsbeekpark
Cattenpoelseweg	Tippelprostitutie	Overwegingen als Hommelseweg, maar extra nadeel is nabijheid van woonwijken en aan-/afrijroute via buurtontsluitingsweg
Diependalselaan	Tippelprostitutie	Vergelijkbare overwegingen als Hommelseweg, maar nabijheid Het Dorp, hoge kosten en eigendom als extra complicaties
Boterdijk	Tippelprostitutie	Zeer directe nabijheid woningen en andere functies, zeer moeilijk beheerbare omgeving, sterk in het zicht
Driehoek in het spoor	Tippelprostitutie	Toegang via woonstraten, verwerving en ontsluiting bijna onmogelijk
Diverse Mandelabrug (zuidzijde)	Tippelprostitutie	Voorzienbare risico's van uitwaaiing naar toegangswegen, directe nabijheid en/of toegang via woonwijken en natuurwaarden
Diverse spooreplacement	Tippel en/of raamprostitutie	Overwegingen als Billitonterrein resp. Oude Veerweg, maar langer en gecompliceerder ontwikkelingstraject
Rijnwijk	Raamprostitutie	Overwegingen als Billitonterrein resp. Oude Veerweg, maar meer weerstand bedrijven, verplaatsing huidige bewoners nodig en grotere weerstand bedrijven
Nieuwe Kade / Haven	Raamprostitutie	Overwegingen als Billitonterrein resp. Oude veerweg, maar langer en gecompliceerder ontwikkelingstraject
Bakenhof	Raamprostitutie	Grote afstand centrum met gevaar sluipverkeer woonwijken Arnhem zuid (o.m. Malburgen), ligging aan recreatieve fietsroute en bedreiging functioneren sportvelden
Onder Park Westerveld	Tippelprostitutie	Nabijheid woningen, risico uitwaaiing naar park en op aan-/afvoerroutes met woonverkeer, bedreiging functioneren sportvelden
Oude Huissenseweg	Tippelprostitutie	Nabijheid woningen, doorgaande en recreatieve fietsroute, natuur- en landschapswaarde, risico aan- en afvoerroute via woonwijken Arnhem Zuid (o.m. Malburgen), verhouding met gemeente Huissen, grote afstand centrum

Bijlage 2 Overzicht combinaties van locaties

In het onderstaande schema staat een overzicht van onlogische of inconsistente combinaties voor raamprostitutie en zorgzone.

Locatie raamprostitutie	Locatie tippelprostitutie	Overwegingen
Spijkerkwartier	Oude Veerweg	Zie hoofdstuk 3
Spijkerkwartier	Billitonterrein	Onlogisch, want bij handhaven raamprostitutie in Spijkerkwartier ontvalt noodzaak tippelprostitutie te verplaatsen
Spijkerkwartier	Hommelseweg	Idem
Spijkerkwartier	Veerweg naar Westervoort	Idem
Oude Veerweg	Billitonterrein	Onlogisch, want het levert geen bijdrage aan oplossen van knelpunt, maar vergt wel extra inspanning
Oude Veerweg	Veerweg naar Westervoort	Inconsistent t.o.v. variant waarbij tippelprostitutie gehandhaafd blijft op huidige locatie en raamprostitutie naar Veerweg naar Westervoort wordt verplaatst.
Oude Veerweg	Hommelseweg	Onlogisch, want geheel vergelijkbaar met de combinatie Billitonterrein-Hommelseweg. Maar met als extra nadeel dat de voorbereidingen voor het Billitonterrein niet kunnen worden verzilverd.
Billitonterrein	Oude Veerweg	Zie hoofdstuk 3
Billitonterrein	Hommelseweg	Zie hoofdstuk 3
Billitonterrein	Veerweg naar Westervoort	Zie hoofdstuk 3
Veerweg naar Westervoort	Oude Veerweg	Zie hoofdstuk 3
Veerweg naar Westervoort	Hommelseweg	Onlogisch, want er is geen noodzaak de tippelprostitutie te verplaatsen.
Centrum	Oude Veerweg	Zie hoofdstuk 3
Centrum	Veerweg naar Westervoort	Onlogisch, want er is geen noodzaak om de tippelprostitutie te verplaatsen.
Centrum	Hommelseweg	Onlogisch, want er is geen noodzaak om de tippelprostitutie te verplaatsen.

Bijlage 3 Overzicht belangrijke gebeurtenissen/besluiten

Onderstaand wordt een chronologisch overzicht gegeven van de belangrijke gebeurtenissen/besluiten ten aanzien van raam-, tippelprostitutie en drugs-overlast in Arnhem.

N.B.: Besluiten van het college van burgemeester en wethouders, gemeentelijke raadscommissies en de gemeenteraad zijn vetgedrukt weergegeven.

- Jaren '60: Door actief stadsvernieuwingsbeleid van de gemeente wordt de raamprostitutie uit de binnenstad verdrongen. De raamprostitutie gaat zich steeds meer concentreren in het Spijkerkwartier.
- 1975: De werkgroep Spijkerkwartier wordt opgericht. De werkgroep wil de leefbaarheid in het Spijkerkwartier verbeteren. Beëindiging van de raamprostitutie in het Spijkerkwartier is een belangrijk uitgangspunt.
- **8 maart 1976: de gemeenteraad besluit tot concentratie van de raamprostitutie. De grenzen van het gebied worden bepaald in de Algemene Politieverordening.**
- **27 november 1978: de gemeenteraad wijst het Spijkerkwartier aan als concentratiegebied voor raamprostitutie.**
- 1991: Seinpost brengt het rapport "Verplaatsing Raamprostitutie Arnhem" uit. In dit rapport worden criteria genoemd voor potentiële nieuwe locaties. De criteria zijn in overleg met de gemeente, de politie en de grotere exploitanten opgesteld.
- **25 februari 1992: naar aanleiding van het rapport "Verplaatsing Raamprostitutie Arnhem" besluit het college van burgemeester en wethouders om de raamprostitutie op dezelfde locatie te handhaven. De door Seinpost genoemde locaties bieden op korte termijn namelijk geen mogelijkheid voor verplaatsing.**
- 12 november 1992: Het besluit van het college van burgemeester en wethouders om de raamprostitutie op de huidige locatie te handhaven wordt voorgelegd in een gezamenlijke vergadering van de commissies Ruimtelijke Ordening, Financieel Economische Zaken, Openbare Orde en Veiligheid en Volkshuisvesting. Een meerderheid van de raadsleden is van mening dat verplaatsing van het concentratiegebied voor raamprostitutie inderdaad niet op korte termijn gerealiseerd kan worden. Wel vindt een meerderheid van de raadsleden dat het college met een maximale inspanning moet trachten dit op de lange termijn wel te bereiken. Voor de tussenliggende periode moeten er maatregelen worden getroffen om de overlast in het huidige gebied te verminderen.
- 21 januari 1993: Raadslid Van de Berg wil de startnotitie waarin beheermaatregelen staan aangekondigd voor het concentratiegebied voor de raamprostitutie ter besluitvorming voorleggen aan de gemeenteraad.
- **9 maart 1993: het college van burgemeester en wethouders gaat akkoord met beheermaatregelen voor het concentratiegebied voor de raamprostitutie.**
- **20 april 1993: het college van burgemeester en wethouders besluit opnieuw dat de raamprostitutie in het Spijkerkwartier geconcentreerd wordt. Het gaat om het gebied dat wordt begrensd door de spoorlijn Arnhem-Zevenaar, de Dullertstraat, de Emmastraat en de Hertogstraat, met uitzondering van de genoemde straten zelf, waarin met inachtneming van een aantal beperkingen raamprostitutie is toegestaan.**

- Oktober 1993: CDA, PvdA, D'66 en Groen Links formeren een werkgroep de zogenaamde "Club van vijf". Deze Club van vijf bestaat uit Klara van den Berg, Henri Lenferink, Frank Foks, Pascal van der Maas en Hein Bloemen. De Club van vijf doet onderzoek naar een alternatieve locatie voor de raamprostitutie.
- 9 november 1993: De gemeenteraad gaat akkoord met de beheermaatregelen zoals aangekondigd in de startnotitie.
- Februari 1994: de Club van vijf schrijft een brief aan het college van burgemeester en wethouders waarin zij voorstelt een onderzoek te doen naar de locatie Pleyweg-Westervoortsedijk gelegen aan de Oude Veerweg (Kleefse Waard) als alternatieve locatie voor het raamprostitutiegebied.
- **Bestuursakkoord 1994-1998: "Vanuit een positieve grondhouding zal het streven om het prostitutiegebied te verplaatsen nader worden uitgewerkt".**
- Zomer 1994: Expansieve groei van de overlast in het Spijkerkwartier, met name in het gebied Driekoningenstraat, Hertogstraat, Poststraat en Driekoningendwarsstraat (de schil).
- De actiegroep Spijkerkwartier wordt opgericht.
- 30 augustus 1994: het college van burgemeester en wethouders besluit om nog geen principe-besluit te nemen over de locatie Pleyweg-Westervoortsedijk als alternatieve locatie voor het concentratiegebied voor raamprostitutie. Wel acht men voldoende bouwstenen aanwezig om oriënterende besprekingen te voeren met betrokken bedrijven (wethouders Slingenberg en Lenferink).
- November 1994: Op initiatief van de politie wordt de regiegroep drugs-overlast Spijkerkwartier in het leven geroepen. De regiegroep brengt alle functionarissen die betrokken zijn bij de overlastbestrijding, waaronder het OM, bijeen.
- November 1994: Wethouder Slingenberg meent dat er andere maatregelen mogelijk zijn om de overlast in het Spijkerkwartier aanzienlijk te beperken: door reductie van het aantal ramen en verkeersmaatregelen.
- Maart 1995: de gemeente brengt de nota "drugsverslaafden en verslavingsproblematiek" uit. Op basis van deze nota worden de openingstijden van de soos verruimd.
- **3 April 1995: De gemeenteraad besluit om**
 - een traject in te gaan dat uitmondt in de beëindiging van de raamprostitutie in het Spijkerkwartier;
 - het college de opdracht te geven alle nodig geachte beheersmaatregelen voor het Spijkerkwartier te ontwikkelen en voor besluitvorming voor te dragen;
 - de locatie Kleefse Waard in beginsel planologisch geschikt te achten voor ontwikkeling als het concentratiegebied voor raamprostitutie.
- 24 januari 1996: Tijdens een gecombineerde vergadering van de commissie voor Openbare Orde en Veiligheid, Welzijn, Sociale Zaken c.a., Volkshuisvesting c.a. en Ruimtelijke Ordening c.a. licht het college van burgemeester en wethouders bij monde van wethouder Van Doorne voorstellen inzake de integrale aanpak van overlast in het Spijkerkwartier toe. Een van de voorstellen is om de Kleefse Waard in de komende jaren niet te gebruiken als alternatief voor de raamprostitutie, maar deze locatie te gaan gebruiken als zorgzone. De aanwezige bewoners uit het Spijkerkwartier zijn hierover erg ontstemd.
- **11 maart 1996: De gemeenteraad stemt in met het voorstel om de Kleefse Waard de komende jaren niet te gebruiken als alternatief voor de raamprostitutie, maar deze locatie te gaan gebruiken als zorgzone.** De Arnhemse ondernemers hebben zich tegen het eerder genomen raadsbesluit van 3 april 1995 gekeerd om de Kleefse Waard in beginsel planologisch geschikt te achten voor de ontwikkeling als concentratiegebied voor raam-

prostitutie. Het OKA is wel bereid om voor een periode van circa 2 jaar een zorgzone voor tippelprostituees te accepteren aan de Oude Veerweg. Na afloop van de genoemde tijdsperiode zal na evaluatie gezien worden of de zone zo moet blijven bestaan, of een deels andere opzet nodig is, dan wel of de zorgzone overbodig is geworden. Het OKA is hiertoe bereid gebleken onder nadere voorwaarden. Enerzijds hebben die voorwaarden betrekking op het treffen van maatregelen waardoor eventuele overlast voorkomen dan wel geminimaliseerd zal worden. Anderzijds heeft het betrekking op het niet meer beschikbaar zijn van de locatie Kleefsche Waard voor een mogelijke verplaatsing van de raamprostitutie. Het college en de raad hebben deze voorwaarden geaccepteerd.

Tijdens deze raadsvergadering zijn veel bewoners uit het Spijkerkwartier aanwezig. Zij vrezen dat de gemeente op haar belofte om de raamprostitutie te verplaatsen, zal terugkomen. **Onder druk van de aanwezige bewoners en pers besluit de gemeenteraad expliciet het volgende:**

- **De tippelprostitutie uit het Spijkerkwartier te verwijderen door enerzijds het creëren van een zorgzone en anderzijds actief optreden van de politie in het Spijkerkwartier;**
- **De raamprostitutie te isoleren, aanmerkelijk terug te dringen en uiteindelijk te beëindigen en in verband hiermee een nieuwe alternatieve locatie voor het raamprostitutiegebied te zoeken;**
- **Een verkeersplan door te voeren dat het raamprostitutiegebied voor het gemotoriseerd verkeer afsluit op een zodanige manier dat daardoor ook het rondjes rijden elders in de wijk wordt voorkomen;**
- **Met alle ten dienste staande middelen te bewerkstelligen dat er permanent extra inzet van de politie komt.**
- Maart 1997: De dienst Stadsontwikkeling brengt het projectplan integrale aanpak Spijkerkwartier uit.
- 1997: Op het projectplan Integrale aanpak Spijkerkwartier komen twee reacties binnen. Een van een exploitant met daarin de suggestie om de raamprostitutie te verplaatsen naar de Rijnhal. Een tweede reactie is van de exploitanten samen met de OKA. Zij stellen voor de raamprostitutie in het Spijkerkwartier te handhaven en het gebied enigszins te verkleinen. Het college reageert negatief op beide reacties, want:
 - het voorstel komt niet tegemoet aan de door de gemeenteraad uitgesproken voornemen om de raamprostitutie in het Spijkerkwartier te beëindigen;
 - het voorstel biedt geen oplossing voor de verkeersproblematiek in het Spijkerkwartier en vergroot de verkeersoverlast in het Statenkwartier;
 - de voorgestelde ontsluiting langs de spoordijk is ongewenst vanwege de slecht beheersbare neveneffecten op de naastgelegen scholen en woningen en de aanslag die het pleegt op de daar aanwezige speel- en sportvoorzieningen;
 - het voorstel is in strijd met het vastgesteld verkeersplan voor het Spijkerkwartier. Het verkeersplan is aangevochten door de exploitanten en de rechter heeft hen in het ongelijk gesteld;
 - het voorstel houdt geen substantiële reductie in van het aantal prostitutieramen;
 - het voorstel stuit op bezwaren van het wijkbeheerplatform het Arnhemse Broek.
- De gemeente Arnhem herbezint zich op het tot dan toe gevoerde drugsbeleid. Redenen hiervoor: bestaande maatregelen waren niet voldoende om individuele zorg te leveren en er was sprake van toegenomen overlast.
- Juni 1997: Door Seinpost wordt de rapportage alternatieve locatie raamprostitutiegebied Arnhem uitgebracht.

- 18 november 1997: het college stelt de gemeenteraad voor om de Billitonlocatie als meest geschikt alternatief voor de raamprostitutie te kiezen. Deze locatie is echter alleen reëel indien de methadonpost en de sociëteit voor drugsverslaafden wordt verplaatst.
- 1 december 1997: de gemeenteraad besluit in te stemmen met het voornemen van burgemeester en wethouders tot het intrekken van hun besluit van 20 april 1993 inzake de aanwijzing van het concentratiegebied voor raamprostitutie in het Spijkerviertel met inachtneming van een overgangstermijn van vijf jaar. De gemeenteraad besluit tevens in te stemmen met het voornemen van de burgemeester om een einde te maken aan het gedogen van bordelen in het concentratiegebied voor raamprostitutie in het Spijkerviertel met inachtneming van een overgangstermijn van vijf jaar. Tot slot besluit de gemeenteraad om het terrein aan de achterzijde van het voormalige Billitonterrein aan te wijzen als mogelijke alternatieve locatie voor (raam)prostitutie.
- 2 maart 1998: De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan Spijkerviertel Spoorhoek en Stadsvernieuwingsplan Spijkerviertel vast. Door de vereniging Raamexploitanten worden bedenkingen ingebracht. De raamexploitanten merken op dat zij in samenwerking met de OKA een plan hebben gepresenteerd waaruit blijkt dat bij een verkleining van de wijk en een geringe aanpassing van de verkeersstructuur, de door de gemeente telkenmale gestelde overlast tot een minimum beperkt zou kunnen worden. Volgens de exploitanten wordt dit onderzoek niet voldoende meegenomen door de gemeente in de afwegingen. Volgens de exploitanten ontbreekt in het projectplan Spijkerviertel de financiële paragraaf.
- Juni 1998: Door het instituut voor toegepaste sociale wetenschappen wordt een onderzoek gedaan naar de buurtbeleving in het Arnhemse Spijkerviertel. Opdrachtgever is stichting de Dialoog. Conclusie van het onderzoek: In het Spijkerviertel hebben acht op de tien buurtbewoners geen of helemaal geen moeite met de raamprostitutie in de eigen buurt.
- Juli 1999: Door Seinpost wordt het rapport een alternatieve locatie voor de zorgzone uitgebracht. Door het gemeentebestuur is aan het OKA de toezegging gedaan dat er geen drie maatschappelijk laag geaccepteerde voorzieningen aan de Westervoortsedijk gesitueerd mogen zijn. Indien de raamprostitutie in 2002 inderdaad naar het Billitonterrein verplaatst wordt, betekent dit dat voor de zorgzone elders in Arnhem een alternatieve locatie voorhanden moet zijn. De drugssoos dient haar tijdelijke locatie aan de Westervoortsedijk op 26 juni 2000 verlaten te hebben.
- November 1999: Seinpost brengt een rapport uit met daarin de resultaten van de globale toetsing potentiële locaties ten behoeve van de zorgzone: Volgens Seinpost zijn de volgende locaties het meest geschikt: Omgeving verpleeghuis De Braamberg, Noordelijk gedeelte Hommelseweg, Diependalselaan en de Veerweg naar Westervoort.
- 11 januari 2000: informatiebijeenkomst over de drugssoos.
- Mei 2000: de dienst BRAVO/GGD brengt de nota "Hoofdlijnen Arnhems drugbeleid in 2000-2002 uit. Als invalshoek voor het toekomstig beleid wordt o.a. gesproken over het creëren van laagdrempelige en kleinschalige voorzieningen met een omvang en met kenmerken die in te passen zijn in een acceptabele locatie in de stad.
- 26 juni 2000: De drugssoos mag niet langer op de Westervoortsedijk gevestigd zijn. De drugssoos verhuist naar het PPD-pand op de Eusebiusbuitensingel. Op 4 november 2000 wordt de drugssoos geopend.
- juni 2000: De gemeenteraad van Arnhem wijzigt de APV. In de APV wordt het exploiteren van een seksinrichting of een escortbedrijf aan een vergunningstelsel gekoppeld.
- juni 2000: De nota "Van rood naar groen" wordt in de raad vastgesteld.

- 1 oktober 2000: Het algemeen bordeelverbod (art. 250 bis WvSr) wordt uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt. Prostitutiebedrijven vormen vanaf deze datum een geoorloofde branche. Exploitanten zijn na de inwerkingtreding van de nieuwe wet in principe vrij om zich op een bepaalde plek te vestigen.

Bijlage 4 Lijst van respondenten

College van burgemeester en wethouders

burgemeester mr. P. Scholten	Openbare orde en veiligheid, regionale contacten
dhr. dr. R. Gast	wethouder milieu, openbare werken, volksgezondheid en verslavingszorg
dhr. H.J.J. Lenferink	wethouder financiën volkshuisvesting c.a., ruimtelijke ordening en grondzaken

Ambtelijke organisatie

dr. A.H. Flierman	gemeentesecretaris
mw. mr. M. Hulshof	hoofd afdeling juridisch adviesbureau
dhr. ir. J. Joostens	coördinator Spijkerkwartier
dhr. drs. J. Lucas	senior beleidsadviseur bestuursdienst
mw. ir. K. van Rijen	assistent projectleider Spijkerkwartier
dhr. dr. Y. Schat	sectorhoofd volksgezondheid
dhr. J.P. Trooster	wijkcoördinator

Gelders centrum voor verslavingszorg

dhr. J. den Boer	regiohoofd
------------------	------------

Werkgroep Spijkerkwartier

dhr. J. Bos	opbouwwerker Spijkerkwartier
dhr. M. Penninckx	bewoner Spijkerkwartier
mw. J. Wiepkema	bewoner Spijkerkwartier

Stichting Workmate

dhr. C. Helms	bewoner Spijkerkwartier
mw. M. Prudhomme	bewoner Spijkerkwartier

Exploitanten

dhr. R. Kousebroek	ondernemer Spijkerkwartier
dhr. I. Smit	ondernemer Spijkerkwartier

Politie Gelderland Midden

dhr. drs. M. Daniel	districtschef Arnhem Veluwezoom Oost
---------------------	--------------------------------------

Ondernemers Kontakt Arnhem

dhr. ir. P. Dessens	vice-voorzitter OKA
dhr. Van der Meer	secretaris OKA

Onderzoeksbureau Beke

dhr. dr. B. Beke	directeur
------------------	-----------

Externen

mw. drs. M. van Doorninck	Mr. de Graafstichting
dhr. F. Papineau Salm	Wallenmanager gemeente Amsterdam
dr. C. van Brussel	GG en GD Amsterdam

Bijlage 5 Geraadpleegde literatuur

- Notulen van de gecombineerde vergadering van de commissie voor Openbare Orde en Veiligheid, Welzijn, Sociale Zaken c.a., Volkshuisvesting c.a. en Ruimtelijke Ordening c.a. d.d. 24 januari 1996
- Verslag raadsvergadering gemeente Arnhem d.d. 1 december 1997
- Notulen van de informatiebijeenkomst drugssoos d.d. 11 januari 2000
- Notulen van de gezamenlijke vergadering van de commissies Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting, Volksgezondheid en Verslavingszorg d.d. 11 juni 1998
- Notulen van de raadsvergadering d.d. 3 april 1995
- Projectplan Integrale aanpak Spijkerkwartier, dienst stadsontwikkeling, gemeente Arnhem, maart 1997
- Prostitutie is vaak heel waardevol, De emancipatie van het prostitutiebeleid, drs. Niel ten Kate, december 1995
- Scenario-studie prostitutie in Arnhem, M.H.M. Hulshof, internationaal politie instituut Twente, universiteit Twente, faculteit bestuurskunde, januari 2000
- Onbetaalde liefde, 25 jaar werkgroep Spijkerkwartier, werkgroep Spijkerkwartier, Arnhem februari 2000
- Prostitutie in woonbuurten, Luc Overman, 1982
- Wijkplan Spoorhoek-Spijkerkwartier, 1998-2002, december 1998
- Hoofdlijnen Arnhems drugsbeleid in 200-2002, Een herijkingsnotitie, Arnhem, mei 2000, dienst Brandweer en Volksgezondheid/GGD regio Arnhem
- Nota "Spijkers met Koppen"
- "Te goeder herberge", ontwerp-horecanota gemeente Arnhem
- Monitor overlast drugs- en straatprostitutie in Arnhem, jaaroverzicht, periode 1998-1999
- Gezocht: een nieuw kader voor het raamwerk
- Vestiging van "omstreden voorzieningen" in Arnhem
- Wat moet, dat kan, een tussenbalans, werkgroep Spijkerkwartier, april 1990
- "De Profeitstudie", "Trends in prostitutie en beleid", Mr. A. de Graafstichting, juli 2000
- "De profeitstudie", "De nulmeting", Mr. A de Graafstichting, maart 2000
- "In het Leven", van Doorninck en Jongedijk, 1997
- "Prostitutie, gegevens en ideeën", Mr. A. de Graafstichting, 1980
- "Van Rood naar Groen", gemeente Arnhem, juli 2000
- "Uitgifteconstructies locatie raamprostitutie", Groot Nibbelink en de Wolff, TU Delft, februari 2000
- "Een tijdelijke locatie voor de drugssoos", Dienst Stadsontwikkeling Arnhem, december 1999
- "Onderzoek alternatieve locatie zorgzone, locatieprofielen", Adviesbureau Seinpost, februari 2000
- "Resultaten globale toetsing potentiële locaties t.b.v. zorgzone", Adviesbureau Seinpost, november 1999
- "Een alternatieve locatie voor de zorgzone in Arnhem", Adviesbureau Seinpost, juli 1999
- "Rapportage alternatieve lokatie raamprostitutiegebied", Adviesbureau Seinpost, juni 1997
- "Projectplan integrale aanpak Spijkerkwartier", Dienst Stadsontwikkeling Arnhem, maart 1997

- "Verplaatsing raamprostitutie naar kleefse waard?", Dienst Stadsontwikkeling Arnhem, januari 1995
- "Verplaatsing Raamprostitutie Arnhem", Adviesbureau Seinpost, oktober 1991
- "Minder verkeersoverlast in het Spijkerkwartier", Afdeling Informatie en Burgeronderzoek Arnhem, mei 1999
- "Buurtbeleving in het Arnhemse Spijkerkwartier", Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, juni 1998
- "Gezocht: Een nieuw kader voor het raamwerk", Werkgroep Spijkerkwartier, 1995
- "Onbetaalde liefde", Werkgroep Spijkerkwartier, april 2000
- "Wat moet dat kan", Werkgroep Spijkerkwartier, april 1990
- "Achterdam Alkmaar, raamprostitutie in goed overleg", //??//