Twee varianten van nieuwe werkplekken buiten de Wallen/ Singel
Datum: 17 januari 2020
Van: [redacted] (OOV)

In het navolgende tref je

- de basale keuzes die gemaakt moeten worden bij het ontwikkelen van werkplekken buiten de Wallen/ Singel
- de effecten van die keuzes met betrekking tot de uitgangspunten bij de scenario's
- een aantal voorlopige conclusies (ter discussie met de raad)
- een schets van twee varianten van nieuwe werkplekken voor sekswerk die op dit moment het meest logisch lijken (I Prostitutiehotel met werkplekken voor online klantenwerving en werkplekken voor inpandige raamprostitutie en II Erotisch centrum (variant I uitgebreid met seksclub, erotisch vermaak en niet-erotische functies)
- tot slot een aantal dilemma's ter bespreking maandag

Basale keuzes
Bij de gedachtevorming over een nieuwe werkplek is in elk geval van belang de keuze voor
a. de vorm (wat voor soort prostitutie; besloten/open; extra gebruiksfuncties toevoegen?)
b. waar? (binnenstad of niet? hoe ver van de wallen?)
c. de grootte (hoeveel werkplekken moeten we aan denken?)
d. het exploitatiemodel (wie ontwikkelt, wie exploiteert en wat is de rol van de gemeente).

a. <u>Vorm</u>

Er zijn grofweg vijf *vormen* van legale werkplekken.
A. Raamprostitutie Aan openbare weg
Deze vorm kennen we op dit moment in Amsterdam op de Wallen, het Singelgebied en de Ruysdaelkade. De raambordelen grenzen direct aan de openbare weg. Dit is zeer toegankelijk voor eenieder. Dit leidt momenteel tot de bekende overlast van respectloze bejegening, de drukte en de overlast, mede door de combinatie met de andere aanwezige functies van horeca, coffeeshops, en erotische functies van sekstheaters etc.

B. 'besloten raamprostitutie' (niet aan openbare weg)
Er is een andere variant mogelijk waarbij de ramen niet aan de openbare weg liggen, maar aan een semi-openbare ruimte of private ruimte. Dat kan gecreëerd worden door het werken met een centrale toegang. Zo heeft Haarlem het 'Het Poortje' met twintig werkplekken in een afgesloten hofje in het voormalige Begijnhof. Om Het Poortje binnen te komen moeten klanten 2 euro in een automaat werpen, pas daarna gaat het draaihek open. In Duitsland bestaan er zogenaamde 'Laufhauser', bijvoorbeeld in Keulen waar prostitutie plaatsvindt in een flatgebouw van tien verdiepingen. In het gebouw zijn 126 kamers ondergebracht die door sekswerkers worden gehuurd. Als een sekswerker beschikbaar is zit deze in de deuropening van de kamer, de klanten lopen daar voorbij.

C. Prostitutiehotel (alleen internetwerving,geen inpandig raamprostitutie; zeer kleinschalige horeca)
Een van de grote veranderingen in de prostitutiebranche de afgelopen jaren is dat sekswerkers in toenemende mate hun klanten werven via internet. De meeste sekswerkers die hun klanten werven via internet werken illegaal: thuis, in hotels of vakantieparken. In een vergund prostitutiehotel zouden zij voor een beperkte tijd (een of meerdere uren) een kamer kunnen huren en hun werk relatief veilig en schoon uit kunnen oefenen zonder dat dat overlast voor de

omgeving oplevert. Hier zou dan beveiliging aanwezig moeten zijn voor de toegangscontrole en om in te grijpen bij calamiteiten.
Bij het hotel is slechts zeer kleinschalige horeca aanwezig; het prostitutiehotel is niet bedoeld om de feest/kijktoerist te trekken.

Vorm D Combinatie inpandige ramen en prostitutiehotel
Voor het Nieuwe Zandpad in Utrecht is gekozen om naast raamprostitutie aan de openbare weg ook verhuur mogelijk te maken voor sekswerkers die klanten werven via het internet. Dit is gedaan op uitdrukkelijk verzoek van PROUD (vertegenwoordiging sekswerkers) op basis van de genoemde flexibilisering van de prostitutiemarkt. Met het mogelijk maken van ruimten voor sekswerkers die hun klanten via internet werven neemt het aantal verschillende sekswerkers op het Nieuwe Zandpad toe en dat vermindert de mogelijkheden voor controles. Om die reden is ervoor gekozen het aantal werkplekken voor werving via internet te maximaliseren op 20% en de werkplekken niet per uur te verhuren, maar in aaneengesloten blokken van 4 uur. In combinatie met de intensieve inzet van VTH en de vertrouwenspersoon is het dan volgens ketenpartners mogelijk om ook deze wat meer 'flexibele' sekswerkers te leren kennen, hen te ondersteunen en hun veiligheid te bewaken. Utrecht plaatst de kanttekening dat er nog nauwelijks ervaring is in Nederland met vergunde werkplekken voor sekswerkers die werven via internet. Daardoor is nog onduidelijk welk deel van de sekswerkers hier gebruik van gaat maken. Deze variant is ook mogelijk met ramen die niet aan de openbare weg liggen, zie het Keulse Laufhaus.

Vorm E Erotisch centrum (inpandige ramen en prostitutiehotel, én andere seks- en erotische/niet erotische functies, met veel horeca)
Het Laufhaus in Keulen heeft naast de 'ramen' ook andere functies. Op de bovenste verdieping bevindt zich een seksclub (bordeel). Verder telt het gebouw een nachtclub, restaurant, schoonheidscentrum, boetiek, zonnestudio en een paar bistro's. Dit eerste 'hoogbouw-bordeel' in Europa werd door het stadsbestuur geïnitieerd om de prostitutie te bundelen en te kunnen controleren en is in de jaren 70 geopend. In Den Haag wordt bij de nieuwe locatie van de raambordelen ook gekeken naar het toevoegen van een Bed & Breakfast om sekswerkers te faciliteren die ver weg wonen.
Belangrijk onderscheidend aspect van deze vorm is dat het met name door de aanwezige horeca niet alleen gericht is op de gericht naar sekswerk zoekende klant, maar ook aantrekkelijk is voor de bezoeker die komt voor de mix van functies en dan soms/ vaak ook alsnog de sekswerker bezoekt (zie hierna de verdere toelichting bij criterium d: over vraag-gerichte seksklanten, 'beschikbaar aanbod klanten' en 'kijktoeristen'.

Effecten van de verschillende vormen op de drie uitgangspunten bij de scenario's
De volgende vraag is dan welk effect de verschillende vormen hebben op de drie uitgangspunten van de scenario's[1]: 1.Waarborgen van mensenrechten; 2.Voorkomen mensenhandel, ondermijnende activiteiten; 3. Voorkomen en bestrijden van overlast voor bewoners en andere ondernemers.

[1] Uitgangspunt 1: Waarborgen van mensenrechten (Emancipatie: keuzevrijheid en zelfstandigheid (binnen de vergunde branche of om uit de branche te stappen); Gelijke en waardige behandeling zonder onderscheid naar afkomst, gender, geaardheid en beroep; Veiligheid en bescherming (toegang tot zorg en hulp, handhaving/ toezicht); Goede en menswaardige werkomstandigheden) ; Uitgangspunt 2: Voorkomen en bestrijden van ondermijnende activiteiten in de raamprostitutie (Tegengaan van mensenhandel (seksuele/arbeidsuitbuiting); Tegengaan van witwassen/fraude.); Uitgangspunt 3: Voorkomen en bestrijden van overlast voor bewoners en andere ondernemers (Aanvaardbare drukte; Normaal/respectvol gedrag van bezoekers; Voorzieningen die aansluiten bij woon- en werkomgeving; Schone openbare ruimte.)

Dit kan worden geconcretiseerd door in elk geval te kijken naar:

a. Vindbaarheid/ zichtbaarheid sekswerkers, sociale veiligheid sekswerkers onderling

Dit hoort bij uitgangspunt 1 en 2: Vindbaarheid, zichtbaarheid en daardoor de mogelijkheid tot investeren in langjarig contact ijn volgens alle ketenpartners de essentie voor aanpak misstanden en mensenhandel en verbeteren werkomstandigheden sekswerkers. Dit is de belangrijkste conclusie van de expertsessie van 19 november 2019 inzake de scenario's raamprostitutie.

b. Voorkomen overlast op nieuwe locatie

Dit hoort bij uitgangspunt 3: ook op een nieuwe locatie dient uiteraard te worden voorkomen dat er onaanvaardbare overlast ontstaat voor de omgeving. Die overlast kan onder meer worden beperkt door keuzes in de vorm en toegankelijkheid (zie hierna)

c. Aantrekkelijkheid voor sekswerkers:

c1. vrouwen/mannen/trans/cis

c2. aantrekkelijk voor raamsekswerker/niet-raamsekswerker

Dit hoort bij uitgangspunt 1 en 2. De gekozen variant moet een aantrekkelijk alternatief vormen voor zowel sekswerkers die nu al vergund werken als voor sekswerkers die op dit moment kiezen voor het onvergunde circuit: het moet een aantrekkelijk alternatief bieden ten opzichte van de onvergunde sector sekswerkers verleiden te kiezen voor vergunde werkplekken die schoon en veilig zijn. Voor het slagen van een alternatieve werkplek is van belang dat de verschillende typen sekswerkers er willen werken; ivm uitgangspunt 1 'positie sekswerkers' ook rekening houden met zeer kwetsbaren zoals mannelijke en transgenders

d. Aantrekkelijkheid variant voor klanten/toeristen (beïnvloeden drukte Wallen):

d1. vraag-gerichte seksklant

d2. 'beschikbaar aanbod klant'

d3. 'kijktoerist'

I.v.m. uitgangspunt 3 'beperken overlast Wallen ' is van belang dat het alternatief aantrekkelijk is voor klanten/ toeristen. Indien de bezoekers van de Wallen niet naar de nieuwe locatie willen gaan, dan heeft het geboden alternatief geen invloed op de drukte en daarmee gepaard gaande overlast op de Wallen.

In dit kader is van belang een onderscheid tussen drie soorten klanten/ toeristen.

Ten eerste de 'vraag-gerichte klant' (de klant die specifiek komt voor de seksuele dienstverlening en niet voor de Wallensfeer, de kroegen en coffeeshops).

Ten tweede de 'beschikbaar aanbod-klant'. De werkplekken kunnen in meer en mindere mate aantrekkelijk worden gemaakt voor de 'beschikbaar aanbod-klant': uit de verkenning van [redacted] blijkt dat de vraag naar sekswerk bij een aanzienlijk deel van de klanten nog niet specifiek aanwezig is als ze naar de Wallen gaan. De vraag ontstaat vaak pas ter plaatse, door de mix van sfeer, horeca, (soft)drugs en aanbod van raamprostitutie. Dit noemen we de 'beschikbaar aanbod-klant', deze zorgt voor een groot deel van de omzet van de raamsekswerkers op de Wallen[2]. Indien dit segment niet naar de nieuwe variant komt, dan is die variant minder aantrekkelijk voor sekswerkers die nu kiezen voor het vergunde circuit op de Wallen. Daarbij geldt wel: deze 'beschikbaar aanbod klant' zorgt voor een groot deel van de overlast en voor respectloze bejegening van sekswerkers.

[redacted]

[2] Op de Singel komen meer vraag-gerichte klanten (en meer Nederlandse klanten).

[redacted]

e. respectloze bejegening sekswerkers
Dit hoort bij uitgangspunt 1 en 2. De variant zal overlast en de negatieve gevolgen van de etalagefunctie van sekswerkers zoveel mogelijk moeten voorkomen. De huidige bejegening van de sekswerkers op de Wallen door grote groepen toeristen is niet meer van deze tijd. Bij de nieuwe werkplekken moet dit voorkomen worden door de toegankelijkheid voor de 'kijk en feest-toerist' te beperken.

Toegepast op de vormen A-E tekenen zich een aantal voor- en nadelen af:

Vorm A Raamprostitutie openbare weg

Voordelen: Sekswerkers kunnen hun eigen klanten face-to-face werven. Er is een hoge mate van vindbaarheid en zichtbaarheid van sekswerkers en daardoor de mogelijkheid tot opbouwen vertrouwensrelatie; dat is van belang vanuit voorkomen misstanden en mensenhandel en aanbieden zorg[3] . Nadelen van raamprostitutie direct aan openbare weg zijn:
· veel impact op de directe omgeving: de huidige overlast op de wallen voor omwonenden
- negatieve bejegening door 'kijkers'
- voor mannelijke sekswerkers en trans/cis is raamprostitutie aan de openbare weg niet/ zeer beperkt mogelijk. Ook zijn er veel vrouwelijke sekswerkers die raamprostitutie geen alternatief vinden.

Vorm B raamprostitutie niet direct aan de openbare weg

De variant van raamprostitutie niet direct aan de openbare weg geeft een aantal voordelen. Onder meer:
- door het naar binnen gerichte karakter minder overlast voor de omgeving
- een aantrekkelijk en veilig alternatief voor sekswerkers die niet willen kiezen voor raamprostitutie aan de openbare weg (vanwege onder meer de respectloze bejegening). Het kan een optie zijn voor mannelijke/transseksuele/cis sekswerkers; zij kunnen niet goed terecht op de Wallen nu.
· de plek is minder aantrekkelijk voor 'kijkers'; het percentage klanten onder bezoekers ligt hoger. De respectloze bejegening door de kijktoerist/ de feesttoerist kan hierdoor worden beperkt.
-Mogelijk kan het ook met zich brengen dat sekswerkers meer omzet kunnen halen, maar het kan ook nadelig uitpakken voor sekswerkers want de drempel voor potentiele klanten is ook hoger.

Vorm C prostitutiehotel met uitsluitend internetwerving

Voordelen van deze vorm zijn onder meer:
- dit geeft relatieve anonimiteit voor sekswerkers en klanten. Daardoor kan het een aantrekkelijk en veilig alternatief bieden voor sekswerkers die nu kiezen voor onvergunde sector. Het voldoet in het bijzonder aan de behoefte van mannelijke/transseksuele/cis sekswerkers (mits een vorm wordt gevonden waarbij de klant zo anoniem mogelijk de sekswerker kan benaderen).

[3] Zie uitkomsten expertsessie voor de raad d.d. 19 november 2019

Aandachtspunten bij internetwerving: omdat een online-sekswerker minder direct goed zichtbaar is dan de raamwerker is veel aandacht nodig voor de wijze waarop controle en toezicht kan worden ingericht[4]. Het grote voordeel is echter dat deze sekswerkers, die nu veelal onvindbaar verspreid over de stad/ het land werken, dan bereikbaar zijn voor zorgpartners en gemeente, politie. Deze variant biedt uiteraard geen alternatief voor de raamsekswerker die niet online wil werven vanwege privacyredenen/ veiligheidsredenen.

Vorm D Combinatie prostitutiehotel met inpandige raamprostitutie
Deze vorm biedt de gecombineerde voordelen van inpandige raamprostitutie en prostitutiehotel:
-Weinig overlast voor de omgeving.
-Daarbij is het aantrekkelijke voor diverse klanten (mannelijke/ciswerkers hebben eerder klanten die geen raamprostitutie gebruiken) en daarmee ook een aantrekkelijk alternatief voor zowel raamsekswerkers als sekswerkers die via internet werven.
-Ook hier geldt uiteraard als belangrijk voordeel dat sekswerkers, die nu veelal onvindbaar verspreid over de stad/ het land werken, dan bereikbaar zijn voor zorgpartners en gemeente, politie. Doordat er een concentratie plaatsvindt van raamsekswerkers en 'internet-sekswerkers' kunnen voordelen van zichtbaarheid, vindbaarheid en langjarig contact worden behaald.

Vorm E Erotisch centrum *(inpandige ramen en prostitutiehotel, én andere seks- en erotische/niet erotische functies, met zware horeca)*
Deze vorm biedt dezelfde sekswerkplekken als variant D en biedt dus ook die voor- en nadelen. Zoals voormeld is een belangrijk onderscheidend aspect van dit erotisch centrum dat het ook andere gebruiksfuncties heeft zoals sekstheaters en met name ook 'zware horeca'. Daarmee is het niet alleen gericht op de gericht naar sekswerk zoekende klant, maar ook aantrekkelijk voor de bezoeker die komt voor de mix van functies en dan soms/ vaak ook alsnog de sekswerker bezoekt. Met name de aanwezigheid van veel horeca speelt een rol. Voordeel van deze variant kan dus zijn dat het bezoekers trekt die anders voor de Wallen zouden kiezen. Indien dit segment niet naar de nieuwe variant komt, dan is die variant minder aantrekkelijk voor sekswerkers die nu kiezen voor het vergunde circuit op de Wallen. Tegelijkertijd geldt wel dat deze bezoekers ook zorgen voor een groot deel van de overlast en voor respectloze bejegening van sekswerkers.
Aandachtspunt: het realiseren van een dergelijk erotisch centrum is complex door de vele gebruiksfuncties.

Tussenconclusie vorm: Gelet op de hiervoor geschetste voor en nadelen lijkt een logische keuze om in elk geval te kiezen voor een combinatie van inpandige ramen en een prostitutiehotel (internetwerving). Om ook andere bezoekers dan uitsluitend de doelgerichte seksklant te trekken, zouden ook andere gebruiksfuncties kunnen worden toegevoegd tot een erotisch centrum.
Het toevoegen van met name diverse horeca is zeer bepalend voor de bezoekersstroom en de impact. [redacted]

Randvoorwaarde: Een hoge kwaliteit van de werkplekken is een randvoorwaarde bij het creëren van nieuwe locatie: deze plekken moeten aangenaam zijn om te werken en te verblijven en ook goed schoon te houden, met redelijke huurprijzen voor de werkplekken, toegang minder validen etc.

[4] Zie uitkomsten expertsessie voor de raad d.d. 19 november 2019

b.Waar? Binnenstad/afstand wallen

Een andere basale keuze is wáar je de nieuwe locatie realiseert. Uitgangspunt is dat een nieuwe locatie zoveel mogelijk effect kan sorteren op de drukte op de Wallen[5]. Om bezoekers die nu naar de Wallen gaan te kunnen trekken (denk ook aan de verwachte toename van het toerisme) is een niet te afgelegen locatie van belang. Een afgelegen locatie geeft ook meer risico's/ belemmeringen uit oogpunt van veiligheid, toezicht en handhaving. Sekswerk is een normaal beroep en het is niet de bedoeling het sekswerk uit de stad te verdrijven; de nieuwe locatie zal moeten worden ingebed in het centrale stedelijke weefsel. Idealiter ligt de locatie in het stedelijk gebied, niet weggestopt op een industrieterrein, maar wel ver genoeg van de nu al zeer drukbezochte uitgaansgebieden in Amsterdam.
Van belang is uiteraard om de overlast voor de omgeving te beperken op de nieuwe locatie; zoals gezegd is daarbij de keuze in de vorm essentieel.
De locatie moet voor klanten, sekswerkers goed bereikbaar zijn: in ieder geval met OV. Daarnaast moet de locatie goed bereikbaar zijn voor gemeentelijke toezichthouders, politie, hulpdiensten.

Voorlopige conclusie: het ligt dan voor de hand te kijken naar een locatie buiten de oude binnenstad maar wel binnen de ring, waarbij een ligging in de buurt van de NoordZuidlijn een groot voordeel kan zijn.

Eerste suggesties: Voordat gericht kan worden toegewerkt naar een keuze voor een aantal mogelijke concrete locaties, moeten dus eerst nog een aantal andere basale keuzes worden gemaakt. U treft hier al wel alvast een aantal eerste suggesties die nog verder worden onderzocht:

- Zuidas: goed bereikbaar en hier zijn de ramen goed te combineren met andere functies waardoor een levendig gebied ontstaat dat 24/7 in gebruik is.
- Het Marineterrein ligt centraal, er zijn geen bewoners op het terrein en de 'loop' van de Wallen kan op hier goed naartoe geleid worden.
- HavenStad: nog in ontwikkeling en kan daardoor mogelijkheden tot inpassing bieden.
- Leegstaande gemeentewerven.
- Sloterdijken
- Incourante winkelcentra (Buikslotermeer)
- Een tunnel naast een toekomstige voetgangerstunnel onder het IJ van CS naar Overhoeks is zeer centraal gelegen en de raambordelen zorgen samen met andere functies voor verlevendiging.

c. Omvang

Criteria voor een minimaal aantal werkplekken (kritische massa):

- Ervaringen van andere plekken en input van exploitanten leert dat er minimaal 30 tot 40 werkplekken20 nodig zijn om een business case rond te krijgen. Het is onwenselijk een monopolie te creëren voor 1 exploitant, omdat dit kwetsbaar is. Als er namelijk 1 exploitant is wiens vergunning ingetrokken wordt, dan stopt alles: dat geeft een te groot risico voor de ontwikkelaar en ook voor de sekswerkers. Daarbij is de afhankelijkheid van sekswerkers bij 1 exploitant groot. Daarom kun je denken aan minimaal drie exploitanten21, die elkaars exploitatie over mogen nemen indien 1 vergunning wegens het overtreden van de vergunningvoorwaarden ingetrokken wordt.22 Belangrijk punt is ook dat tot nu toe in de praktijk blijkt dat de kleinere exploitanten beter op de hoogte zijn van wel en wee sekswerkers.
- Voor voldoende aantrekkingskracht op klanten is een interessant/breed aanbod nodig.
- Er is een zekere massa nodig om sociale controle onderling bij sekswerkers te verkrijgen.

[5] Uiteraard in combinatie met andere maatregelen (zie DILEMMA: koppeling met sluiten ramen)

- Er is een zekere massa nodig om voldoende aanwezigheid en zichtbaarheid (zowel overdag als 's nachts) door toezichthouders en hulpverlening te kunnen organiseren.
- *Indien eigen grond gemeente:* massa moet groot genoeg zijn om voorbereidingskosten (grondexploitatie: alle kosten voor bouw- en woonrijp maken, plankosten, kosten van de tenders, uitvoeren Definitief Ontwerp e.d.) voor de gemeente terug te verdienen via verhuur grond.
- Om invloed te kunnen hebben op de overlast door de drukte op de Wallen moet er een zekere robuustheid zijn.

Criteria voor een maximaal aantal werkplekken:
· Voor gemeentelijk toezicht, politie en zorgpartijen is overzicht en beheersbaarheid van belang.
· Een beperkt aantal werkruimten beperkt ook de (verkeers)-bewegingen van en naar de locatie en maakt het omgevingsbeheer overzichtelijk.
· Net als het minimum wordt het maximum voor een deel bepaald door de markt. Zo gaven ontwikkelaars in Utrecht aan niet teveel werkplekken te willen omdat de markt daarvoor te onzeker is. Daar is gekozen voor 96 ramen.

Voorlopige conclusie omvang
Om zowel levensvatbaar, beheersbaar, veilig als schoon te zijn is een zekere massa nodig. Maar in het kader van dezelfde beheersbaarheid en levensvatbaarheid is er ook een maximum voor het aantal werkplekken. Op dit moment lijkt het logisch om in eerste instantie uit te gaan van circa 100 werkplekken.

e.Exploitatiemodel/ rol gemeente
Een basale keuze is ook het exploitatiemodel en welke rol de gemeente daarin neemt.
De keuze bestaat uit de volgende vormen:

- Zelfbeheer door sekswerkers: dit lijkt zeer op de variant MRL; dat komt slecht van de grond en lijkt erg kwetsbaar; lange termijn
- Stichting met een maatschappelijk doel: deze vorm is te kwetsbaar, geen ervaren partijen;
- Gemeente als exploitant: gemeente als marktpartij past niet bij de rol van de gemeente als vergunningverlener/bevoegd gezag

Deze vormen liggen dus niet voor de hand. Dan resteert

- 'Klassiek exploitatiemodel' met meerdere exploitanten om monopolypositie te voorkomen.

Een keuze voor het klassieke exploitatiemodel is de meest logische keuze. De gemeente blijft in haar rol als bevoegd gezag, vergunningverlener[6].

Omschrijving twee varianten
Hierna schetsen we een beeld van twee varianten die het meest voor de hand liggen gelet op al het voorgaande.

I Prostitutiehotel met face to face werving én internetwerving
Dit hotel is exclusief ingericht voor uitsluitend sekswerk. In dit hotel zijn twee soorten werkplekken: werkplekken voor 'face-to-face' werving, en werkplekken voor werven via internet. Face-to-face werving gebeurt door sekswerkers die in de deuropening van een hotelkamer of een raam zitten. Dit lijkt op de huidige raamprostitutie in Amsterdam, maar in het hotel wordt de toegankelijkheid tot de prostitutie-zone beperkt doordat je via een entree de inpandige zone (met sekswerkers in de deuropeningen) of een afgesloten hof binnenkomt.

Voor de louter 'kijktoerist' is het betreden van het gebouw een forse drempel in vergelijking met raambordelen die aan de openbare weg grenzen. Dit geldt ook voor de 'beschikbaar aanbod-klant'. Daarnaast hebben sekswerkers de mogelijkheid vanuit een hotelkamer klanten te werven via het internet.



Foto's 'raamprostitutie', links: Pascha in Keulen, rechts: Villa Tinto in Antwerpen

Het hotel is zeer ruimtelijk ingericht, met heldere zichtlijnen en kwalitatief hoogwaardig interieur. Openheid staat centraal: er zijn geen smalle, donkere, doodlopende gangen. Elke verdieping bestaat uit een grote plaza waardoor er een goede oriëntatie en overzicht is en ook sociale controle. Alle kamers grenzen direct aan deze plaza die gelijkmatige en toch intiem verlicht is. De kamers zelf zijn ruim en licht, mede door de ramen aan de buitenkant van het gebouw.
Horeca: Op de begane grond zorgt een kleine bistro voor enige levendigheid. NB Er wordt hier bewust gekozen voor slechts zeer kleinschalige horeca; het hotel is niet bedoeld om de feesttoerist te trekken.

Er is ook een huiskamer voor sekswerkers, en ruimte waar vanuit desgewenst ketenpartners als politie en zorgpartijen (GGD, P&G, vertrouwenspersoon voor sekswerkers) kunnen werken. Op de bovenste verdieping zorgt een groot glazen dak voor veel daglicht of uitzicht op een sterrenhemel. Het hotel biedt werkplekken aan zowel vrouwelijke, mannelijke als trans-sekswerkers. Zij kunnen van beide manieren van werven gebruik maken. De werkplekken van deze groepen zijn op aparte verdiepingen om de verschillende klanten te scheiden en ook relatieve anonimiteit te bieden. Door het ruimtelijke ontwerp ervaren het intensieve beheer van de ruimte én van de kamers wordt een norm gesteld waar bezoekers zich onbewust conformeren, criminaliteit en overlast worden op deze manier (deels) voorkomen.

Onopvallend zijn beheerders en security aanwezig die kunnen reageren op een alarm via de noodknoppen die op alle kamers aanwezig zijn. Ook kunnen zij bij de ingang ongewenste bezoekers als dronken groepen toeristen tegenhouden.
Via een digitaal systeem loggen sekswerkers in en doen zij betalingen voor de kamerhuur. De exploitant heeft toegang voor het ophalen van zijn bedrijfsgegevens en controleurs van gemeente of politie kunnen op elk moment zien wie er in het gebouw aan het werk zijn. Hierdoor zijn de sekswerkers gezien de omstandigheden zo goed mogelijk vindbaar en zichtbaar.

Vanwege het naar binnen gerichte karakter van het gebouw (aan de buitenkant zie je niet veel bijzonders, je moet weten dat het hier zit) is er beperkte impact op de openbare ruimte rondom het hotel. Wel is er de komst en vertrek van bezoekers en sekswerkers.

II Erotisch centrum

Het erotisch centrum is een 'prostitutiehotel plus plus plus': de plussen zijn een seksclub, een sekstheater en ook zijn er niet-seksgerelateerde functies zoals horeca, een beautysalon, een kapper, een zonnestudio en een B&B voor sekswerkers. Het centrum biedt mogelijkheden voor veel verschillende typen sekswerkers en veel verschillende type klanten.

De functies zijn verdeeld over vijf verdiepingen: op de bovenste verdieping is het sekstheater en een seksclub. Op de begane grond zitten de meer laagdrempelige functies als de beautysalon, de zonnestudio, het restaurant, de huiskamer voor sekswerkers en op de tussenliggende verdiepingen zijn gescheiden delen ingericht voor vrouwelijke, mannelijke en trans-sekswerkers. Deze verdiepingen zijn ontworpen zoals het prostitutiehotel.



Erotisch centrum Pascha in Keulen

Dit erotisch centrum geeft ook verder erotisch entertainment als sekstheaters. Met name door de aanwezigheid van veelsoortige horeca is het ook aantrekkelijk voor de niet op sekswerk gerichte bezoekers en trekt alle groepen klanten/ bezoekers.

Dilemma's ter bespreking met burgemeester

1. Wil je in deze raadsbrief expliciet de koppeling met sluiting ramen maken?
   'Het creëren van nieuwe werkplekken buiten de wallen heeft *niet als doel het sekswerk in de stad uit te breiden,* maar om de Wallen te ontlasten en tegelijkertijd sekswerkers voldoende mogelijkheid te blijven bieden te werken op een vergunde werkplek. Daarom ligt voor de hand dat het creëren van nieuwe werkplekken elders, op termijn ook zal betekenen een **sluiting** op termijn van het aantal werkplekken op de Wallen.'

2. In Den Haag willen ze raamexploitanten verplaatsen naar een nieuwe locatie. Dat zou zeer aanzienlijke kosten (onteigening) kunnen besparen; nadeel is dat dit kan beperken in je vrijheid bij optimale vormgeving van het alternatief + optimale selectie van exploitanten; er zijn weinig echt goede exploitanten (zie ook de bijlage waarin dit wordt toegelicht). In de bijlage 'sluiting ramen' benoemen we deze optie.
   Vraag: wil je deze optie van 'vrijwillig verhuizen van exploitanten naar nieuwe locatie' in de brief met nadruk als discussiepunt voor de raad presenteren, of is het voldoende dat we de optie noemen? [redacted]

3. Wil je al specifieke locaties in de raadsbrief noemen? R&D voert nu een quickscan uit naar locaties. Ons advies is om deze concrete voorbeelden van locaties niet al in de brief te vermelden, maar dan eventueel mondeling in cie. AZ te noemen. In de brief noemen van locaties creeert waarschijnlijk onrust bij omwonenden, in verhoudingen met belanghebbenden etc. Het kan ook het proces bemoeilijken hierna bij het zoeken naar locaties.

4. Heb je op dit moment al een duidelijke voorkeur voor een variant? Zo ja, wil je deze voorkeur dan al in brief noemen? Toelichting: idealiter komt er uit Cie AZ een duidelijk draagvlak voor met name 1 variant. Zodat vanaf 1 maart gefocust kan worden op de uitwerking van die voorkeursrichting (conform de vervolgstappen genoemd in brief: verder onderzoek, businesscase, etc, planning gereed voor de zomer).

Volledigheidshalve: in een *bijlage 2 'marktontwikkelingen/ scan stakeholders'* bij de raadsbrief zal de raad nog extra toelichting inzake de ontwikkelingen in de markt + ideeën/ wensen vanuit de branche (sekswerkers als exploitanten) en ketenpartners (politie, OM , zorgpartijen).

Bijlage 2 'Sluiting Ramen' VERTROUWELIJKE BIJLAGE BIJ DE RAADSBRIEF
Datum: 17 januari

In Commissie is toegezegd een eerste uitwerking van de financiële en juridische consequenties van het sluiten van ramen. In het navolgende treft u:

1. Twee mogelijkheden voor sluiten ramen Wallen: gedwongen/vrijwillig verplaatsen
2. Gedwongen verplaatsing: juridische consequenties
3. Gedwongen verplaatsing: financiële consequenties
4. Vrijwillige verplaatsing exploitanten
5. consequenties voor sekswerkers die op dit moment achter die ramen werken

1. Twee mogelijkheden voor sluiten ramen Wallen

Het sluiten van ramen kan in beginsel – onder meer afhankelijk van medewerking exploitanten- worden bewerkstelligd via de vrijwillige verplaatsing van exploitanten naar de nieuwe locatie, of de sluiting kan gedwongen worden gerealiseerd (onteigening/ via APV-wijziging).

Vrijwillig verplaatsen
Een alternatief is een aantal van de huidige exploitanten Wallen/Singel de mogelijkheid te bieden te gaan exploiteren in het alternatief, in ruil voor het sluiten van ramen op de Wallen/het Singelgebied.

- Voordeel: door deze optie kunnen de kosten van de verplaatsing van raamprostitutie aanzienlijk worden beperkt. Dit is het door gemeente Den Haag nu nagestreefde model[7].

Nadeel: door deze koppeling met een alternatief elders, beperkt dit onder meer de ruimte bij de selectie van de ontwikkelaar/exploitanten voor dat alternatief. Exploitanten zijn niet altijd ook eigenaar van de prostitutiepanden. Ook kan het beperkend werken in hoe de variant kan worden vormgegeven.

Gedwongen sluiting
Een gedwongen sluiting brengt de grootste kosten met zich voor de gemeente (zie hierna) en lange juridische procedures. Het gaat om zeer aanzienlijke bedragen (zie hierna).
Een voordeel kan echter zijn dat het niet voormelde beperkingen geeft bij het realiseren van een alternatieve locatie buiten de Wallen.

2.Gedwongen sluiting: juridisch proces

Twee sporen: APV of ruimtelijk spoor
Juridisch zijn er in principe op dit moment[8] twee mogelijke sporen: het APV-spoor en het ruimtelijke spoor. Voor het exploiteren van een raamprostitutiebedrijf is vereist dat dit is toegestaan in het bestemmingsplan (of omgevingsplan) en een exploitatievergunning op grond van de APV is verleend. Zonder exploitatievergunning of zonder 'positieve bestemming', waaronder overgangsrecht, is het verboden in een pand een raamprostitutiebedrijf te exploiteren. Om de functie te beëindigen moet dus een van de twee 'paden' worden afgesloten.

[7] Den Haag wil alle ramen in de Geleen- en Doubletstraat verplaatsen naar een nieuw te ontwikkelen locatie. De gemeente is hierover in gesprek met de exploitanten en pandeigenaren.
[8] De APV wordt op termijn voor een groot deel vervangen door de Wrs, indien deze inderdaad in werking zal treden conform het nu voorliggende wetsvoorstel. Dat betekent minder ruimte voor lokaal beleid. Het is nog onduidelijk in hoeverre er na inwerkingtreding Wrs nog ruimte zal zijn om op grond van APV bijvoorbeeld gebieden aan te wijzen waar (bepaalde vormen van) prostitutie niet zijn toegestaan.

2.1 Het APV-spoor

Het is op grond van de APV verboden zonder vergunning van de burgemeester een raamprostitutiebedrijf te exploiteren. De APV kent op dit moment geen gebiedsgewijze sturingsmogelijkheid op dit punt. Wanneer het beleidsstreven zou zijn om tot beëindiging van exploitatie in een gebied te komen, kan –mits voorzien van een goede onderbouwing – in de APV de mogelijkheid worden geïntroduceerd dat exploitatievergunningen buiten door de burgemeester aangewezen gebieden moeten worden geweigerd. De burgemeester kan dan gebieden aanwijzen waar raamprostitutiebedrijven nog wel mogen worden geëxploiteerd. Exploitatievergunningen in niet aangewezen gebied moeten dan worden geweigerd. Daarbij moet een redelijke overgangstermijn in acht worden genomen. Op voorhand zal rekening moeten worden gehouden met ruime termijnen.

Er is enige jurisprudentie over het gebruik van dit APV-spoor; onder meer in de gemeente Groningen is deze optie toegepast en in stand gebleven. De rechtmatigheid van een toepassing van deze optie is onder meer afhankelijk van de motivering en feiten/omstandigheden.
Het wijzigen van de APV is niet aan bezwaar en beroep onderhevig. Het weigeren/intrekken van een exploitatievergunning is dat wel. De rechtmatigheid van de APV kan ook aan de orde komen in een procedure waarbij een vergunning wordt ingetrokken. Verder zijn civiele procedures inzake wijziging van de APV wel mogelijk. Het APV-spoor kan onder meer leiden tot verzoeken om nadeelcompensatie van exploitanten die hun vergunning niet langer behouden. Een dergelijke nadeelcompensatie zal mogelijk minder zijn –in meer of mindere mate- dan een schadeloosstelling op basis van onteigening. Daar staat tegenover dat bij een onteigening de gemeente beschikking krijgt over een pand met een zekere restwaarde en herontwikkelingsmogelijkheden. Of de 'APV-route' uiteindelijk onderaan de streep financieel gunstiger zou kunnen uitvallen dan een onteigeningsroute kan dus nog niet vooraf worden ingeschat. Dit zal afhankelijk zijn van een diverse omstandigheden, onder meer de geboden overgangstermijnen, of een exploitant elders een alternatief wordt geboden, herontwikkelingsmogelijkheden. et cetera et cetera.
Het hanteren van een redelijke termijn om te komen tot definitieve beëindiging, kan de hoogte van de te vergoeden schade matigen.

Wordt het APV-spoor gevolgd, dan kan het bestemmingsplan (voorlopig) ongewijzigd blijven. Er is dan geen planschaderisico (maar niet uitgesloten is dat een exploitant zal bepleiten dat de gemeente ook meteen het bestemmingsplan moet wijzigen en planschade moet vergoeden; of zo'n vordering kansrijk zou zijn, kan niet op voorhand ingeschat).
Wanneer op termijn de functie in het ruimtelijk spoor niet meer als gebruiksmogelijkheid wordt opgenomen, zou onderzocht moeten worden of dit nog planschaderisico met zich meebrengt.

2.2 A Het ruimtelijke spoor

Zolang de Wet ruimtelijke ordening (Wro) niet is ingetrokken in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (vooralsnog voorzien op 1 januari 2021)[9], geldt het volgende. Om de raamprostitutie op termijn te beëindigen, moeten via een bestemmingsplan(herziening) alle panden worden ontdaan van de gebruiksmogelijkheid 'raamprostitutie'. Bijvoorbeeld op de wijze zoals dat is gebeurd met het bestemmingsplan 'Herbestemmen Raambordelen Binnenstad' uit 2012. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan moet worden gemotiveerd hoe deze functie daadwerkelijk wordt beëindigd binnen tien jaar[10]. Bij vaststellen van het plan moet in dit verband

[9] Zodra inwerkingtreding van de Omgevingswet dan wordt dit het Omgevingswetspoor, zie 2B.
[10] De periode is terug te voeren op de tienjaarlijkse actualiseringplicht die tot aan medio 2018 gold voor bestemmingsplannen. Met het oog op de komst van de Omgevingswet is deze plicht vervallen. Bij gebrek aan een nieuw richtsnoer, lijkt het reëel om bij dit vraagstuk vooralsnog van de gebruikelijke tien jaar uit te gaan, ook

inzichtelijk worden gemaakt hoe het plan wordt uitgevoerd en/of gefinancierd. Tegen het bestemmingsplan kan beroep worden ingesteld. Functies kunnen niet worden beëindigd door het enkele 'wegbestemmen', omdat de Wro een eerbiedigend overgangsrecht voorschrijft: zolang de functie niet langer dan een jaar wordt gestaakt, mag deze gewoon worden voortgezet. Beëindiging moet dan als uiterst middel via onteigening lopen. Bij onteigening bestaat de verplichting tot volledige schadeloosstelling. De financiering hiervan moet dus bij de vaststelling van het bestemmingsplan inzichtelijk worden gemaakt. Wegbestemmen leidt tot planschaderisico[11]. Hierbij heeft het gegeven dat wordt door geëxploiteerd onder overgangsrecht een aanzienlijke matigende werking.

2.2 B Omgevingswetspoor

Met inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgen alle bestemmingsplannen, tezamen met een set andere regels (bruidsschat genoemd) de status van 'tijdelijke deel van het omgevingsplan'. Bij vervanging van het tijdelijk deel door het nieuwe omgevingsplan wordt de functie raamprostitutie niet meer opgenomen als toegelaten activiteit op de verschillende locaties. Net als in de Wro is in de Omgevingswet geregeld dat eerbiedigend overgangsrecht geldt voor bestaand maar niet langer positief 'bestemd' gebruik. Er is echter een mogelijkheid gegeven om dit in tijd te beperken. Er kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de functie nog voor een bepaalde termijn mag worden voortgezet. Na verstrijken van die termijn, is het gebruik in strijd met het bestemmingsplan en moet dus worden gestaakt. Desnoods kan handhavend worden opgetreden. Onteigening is bij de keuze voor een in tijd beperkt overgangsrecht dus niet meer nodig als uiterst middel.
Wat wel speelt is dat deze wijze van regelen een groot risico op het betalen van nadeelcompensatie met zich meebreng. Daarbij is van belang dat niet alleen het pand minder waard wordt als gevolg van de afgenomen gebruiksmogelijkheden, ook de exploitant die zijn zaak moet liquideren lijdt schade.
De overgang van Wro naar Omgevingswet heeft nog een andere consequentie. De nieuwe wet schrijft voor dat er voor 2029 één omgevingsplan nieuwe stijl voor de hele gemeente is vastgesteld. Onder de nieuwe wet is het bij de eerste omzetting naar omgevingsplan nieuwe stijl niet mogelijk om uitsluitend de functie raamprostitutie van panden af te halen. Dit kan alleen wanneer ook alle andere onderwerpen die thans in het bestemmingsplan zijn geregeld in één keer worden omgezet naar het nieuwe omgevingsplan op de leest van de nieuwe wet. De omzetting wordt gemeentebreed uitgerold en zal gefaseerd en gebiedsgewijs ter hand worden genomen. Op dit moment is er nog geen voorstel over de concrete aanpak.

3.Gedwongen sluiting: financiële gevolgen

In Amsterdam is in project 1012 gewerkt vanuit het ruimtelijke spoor. In dat project zijn diverse raambordelen aangekocht. Met het APV-spoor is in de gemeente Groningen ervaring opgedaan, daar is op dit moment nog niet duidelijk wat de financiële consequenties zijn.
Uitgangspunt: gecombineerd pand met ramen op begane grond en 1e verdieping, en woningen daarboven.
A. Aankoop met prostitutie-bestemming

- 13 raambordelen met totale marktwaarde: [redacted] euro ([redacted] per raam)
- 2 à 3 woningen met totale marktwaarde: [redacted] euro
- Totaal marktwaarde: [redacted] euro

omdat het omgevingsplan voor de hele gemeente gereed moet zijn uiterlijk op 1 januari 2029, wat in feite toch ook een actualiseringsverplichting is.
[11] Een beroep op planschade kan worden ingediend tot vijf jaar na vaststelling (onherroepelijk).

- Toeslag bij onteigening: [redacted] euro
- Totaal: [redacted]

B. Waarde zonder prostitutie-bestemming
- Marktwaarde na verbouwing: [redacted] euro[12]
- Verbouwingskosten: [redacted] euro
- Waarde in huidige staat: [redacted] euro

C. Berekening planschade
Verschil tussen A en B: [redacted] euro
Per raam (13 ramen) [redacted] euro

De ervaring in Amsterdam leert dat het aankopen van één raam ongeveer [redacted] tot [redacted] euro kost. Hieronder volgt een voorbeeld berekening ter illustratie.

Raming kosten sluiten alle ramen op Wallen
Er zijn op dit moment 330 ramen[13] op de Wallen. **Een zeer grove raming van de kosten voor het sluiten van al deze ramen via het ruimtelijke spoor komt neer op circa [redacted] euro** (circa [redacted] tot [redacted] per raam x 330 ramen)[14].

Ruimtelijk spoor kost tijd
In 2007 is gestart met het uitwerken van het spoor, in 2013 is het bestemmingsplan vastgesteld als basis voor aankopen, in 2018 werden de laatste planschade claims behandeld en het ziet ernaar uit dat de laatste panden in 2021 definitief in bezit zijn.
Zoals voormeld kost ook de 'vrijwillige sluiting(verplaatsing) veel tijd.

<u>4. vrijwillige verplaatsing exploitanten</u>
Dit betekent in gesprek gaan met exploitanten of zij hun onderneming willen voortzetten op een andere plek. Waarbij zij zich enerzijds zullen moeten conformeren aan de randvoorwaarden die worden gesteld, maar tegelijkertijd dit voor de gemeente ook betekent dat zij in overleg zal moeten gaan met exploitanten over wat voor hen een acceptabele afspraak is over de exploitatiemogelijkheden op de nieuwe locatie.
De keuze voor deze variant biedt ook beperkingen aan de wijze waarop exploitanten voor de nieuwe locatie kunnen worden gezocht.
Het contracteren met exploitanten kan een langdurig proces zijn. Indien succesvol kan dit wel aanzienlijke kosten en procedures besparen.

5.Consequenties voor sekswerkers bij sluiten ramen op Wallen

Uit gesprekken met sekswerkers en de eerdere verkenning op de Wallen en in het Singelgebied[15] blijkt dat bij sluiting van ramen op de Wallen/Singel een deel van de sekswerkers in andere steden wil gaan werken achter het raam, een deel in de onvergunde branche gaat werken en mogelijk zal een – klein - deel stoppen met sekswerk. De veiligheid van sekswerkers in de onvergunde branche is over het algemeen minder goed geborgd, dus is het waarschijnlijk dat de positie van

[12] Woningen, voorzieningen en bedrijfsruimte op basis van m2
[13] De ramen waarvoor nog procedures lopen in het kader van project 1012 rekenen we hier niet mee.
[14] Deze grove raming is opgebouwd uit planschadevergoeding en bijkomende kosten van proceskosten, projectkosten etc.
[15] [redacted], zomer 2019.

sekswerkers dat kiest om onvergund te gaan werken achteruit gaat bij sluiting. Als er minder exploitanten in een gebied zijn, dan kan dit negatieve consequenties hebben voor sekswerkers, omdat daarmee de afhankelijkheid van een exploitant toeneemt.

Raamsekswerkers die nu al lange tijd op de Wallen werken geven nu aan niet te willen verhuizen, zowel vanwege de inkomsten als vanwege de door hen ervaren hoge veiligheidsgraad en de sociale structuur. Indien een goede alternatieve werkplek wordt gerealiseerd, is de verwachting dat zzp'ende sekswerkers daar wel van gebruik zullen willen maken.

Het is van belang dat een alternatief eerst enige goed loopt voordat ramen op de Wallen gesloten worden. Op die manier wordt de huidige raamsekswerkers op Wallen/ Singel een mogelijkheid geboden om langzaam 'over te gaan' naar de nieuwe plek en daar hun nieuwe sociale veiligheid op te bouwen. Daarnaast biedt dit de mogelijkheid voor 'instappers' om gebruik te kunnen maken van de vergunde plekken op de nieuwe locatie. Zie op dit punt verder de toelichting in de brief.