Wie A zegt moet ook B zeggen

Verslag van het onderzoek naar een toekomst voor My Red Light

Prof.mr C.E.Dettmeijer-Vermeulen
14 december 2018

Het onderzoek is verricht op verzoek van burgemeester Halsema. Aanleiding voor het onderzoek is een gesprek tussen de raad van toezicht (RvT) van My Red Light (MRL) en burgemeester Halsema waarbij de RvT een aantal knelpunten heeft benoemd: de financiële situatie, de (on)haalbaarheid van de idealen van MRL en het vóórkomen van signalen mensenhandel bij MRL. Aan de RvT is toegezegd dat een voorstel gedaan zal worden voor de toekomst van MRL.

De onderzoeksvragen gesteld door de gemeente:

- Wat zijn de huidige problemen bij MRL en waardoor worden die veroorzaakt?
- Hoe kan de huidige situatie worden verbeterd?
- Zijn de gestelde doelen van MRL haalbaar?
- Hoe kunnen de doelen van MRL toch/beter behaald worden?
- Welke andere scenario's zijn denkbaar voor een 'raambordeel in zelfbeheer' zoals My Red Light?

Bij het onderzoek zijn op verzoek van de burgemeester de volgende aspecten betrokken:

- het behalen van de oorspronkelijke doelstellingen / idealen van MRL;
- recht doen aan het experimentele karakter van MRL;
- de financiële aspecten, waaronder schaalgrootte en bezetting van de ramen gedurende het dagdeel, bijvoorbeeld door thuiswerkers, mogelijkheden pilot;
- de te bereiken doelgroepen;
- mogelijke verplaatsing;
- rol huidig bestuur.

Het onderzoek vond plaats door middel van interviews (een lijst van geïnterviewde instanties is als bijlage opgenomen), het bestuderen van relevante stukken (een lijst van deze stukken is als bijlage toegevoegd), en het toepassen van eigen kennis en expertise. Het verzoek van de burgemeester kwam op 26 september 2018; de opdracht kwam op 15 oktober en de gesprekken zijn gehouden tussen 17 oktober en 14 november 2018. Het advies op basis van dit onderzoek is in concept op 15 november 2018 mondeling met de burgemeester gedeeld. De burgemeester heeft aangegeven dat het onderzoek voor het einde van het jaar moet zijn afgerond met het uitbrengen van een beknopt rapport en de daarop gebaseerde aanbevelingen.

Ik zal eerst het landelijk beeld schetsen en daarna de Amsterdamse context waarbinnen het ontstaan van het experiment MRL bezien moet worden. Vervolgens zal ik ingaan op de wijze waarop het experiment is gestart en de rol die de gemeente daarin heeft gehad. Ten slotte zal ik bovenstaande onderzoeksvragen beantwoorden. ~~Dan zal ik de onderzoeksvragen beantwoorden~~. Ik zal daarbij de verschillende voortgangsscenario's ~~voor voortgang~~ schetsen. Bij ieder scenario zal ik zowel de voordelen als de (juridische) problemen belichten en mijn voorkeur voor scenario 3 toelichten. Bij dit alles zal ik de door de burgemeester aangedragen aspecten betrekken. Tot slot zal ik nog een aantal maatregelen ten overvloede aanbevelen.

Inleiding

CONCEPT

Prostitutie is geen makkelijk onderwerp. De dilemma's zijn groot: steeds is er het spanningsveld tussen autonomie en bescherming. Het gaat over zelfredzaamheid, maar ook over de plicht voor de overheid om in te grijpen wanneer misbruik wordt gemaakt van kwetsbaarheden. En dat in een sector waarin slachtofferschap niet altijd makkelijk is vast te stellen. De balans daarin vinden is niet eenvoudig. Prostitutie is kwetsbaar voor mensenhandel. De koop en verkoop van seksuele diensten verplaatst zich naar online marktplaatsen. Het internet is het nieuwe raam. Dit compliceert de aanpak van mensenhandel en vergt ook een ander beleid om mogelijke slachtoffers van mensenhandel te bereiken. Het openstellen van de grenzen naar Midden- en Oost-Europa leidde tot een toevloed van sekswerkers uit die regio. Ook daarin schuilt een kwetsbaarheid. Regelgeving en beleid inzake prostitutie moeten primair gaan over de bescherming van die kwetsbaarheid en over het voorkomen en tegengaan van mensenhandel. Het is de taak van de overheid er te zijn voor de zwakkeren in de samenleving. Dat geldt in sociaaleconomische kwesties en is niet anders in de prostitutiesector.[1]

Landelijk beeld

Na de aanvankelijke positieve berichtgeving over de resultaten van de opheffing van het bordeelverbod in 2000[2] werd Nederland en werden met name Amsterdam, Utrecht en Alkmaar opgeschrikt door de zaak Sneep, waaruit bleek dat uitbuiting binnen de gereguleerde prostitutie, anders dan verwacht, of gehoopt, op grote schaal voorkwam.[3] De mensenhandelzaak Sneep had Amsterdam en het beleid en handhaving op de Wallen gecompromitteerd. Het enorme geweld dat in de zaak Sneep werd geopenbaard, alsmede de organisatiegraad van de criminaliteit, leidde tot een andere perceptie van de prostitutiesector in Amsterdam. De alertheid op criminaliteit en mensenhandel werd - meer dan in de zeven jaren daarvoor - prioriteit.

Landelijk werd mede naar aanleiding van de steeds wisselende verschijningsvormen van prostitutie op aanbeveling van de Nationaal Rapporteur[4] nieuwe wetgeving in gang gezet: de Wet Regulering Prostitutie (WRP).[5] In tegenstelling tot het huidige stelsel – waarin de exploitatie van prostitutie mag, tenzij bij gemeentelijke verordening kaders worden gesteld en voorwaarden gelden op grond van een vergunningplicht – hanteert het wetsvoorstel het omgekeerde uitgangspunt: exploitatie van prostitutie is verboden, tenzij dat is toegestaan middels een vergunning. Dat is een fundamentele kanteling van perspectief.[6] Het wetsvoorstel heeft een zware weg afgelegd en is nog immer geen wetgeving. Voor de grote steden begon de tijd te dringen. Den Haag, Utrecht en ook Amsterdam pasten hun beleid op voorhand aan aan komende wetgeving, Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's) werden strakker en bescherming van mogelijke slachtoffers mensenhandel was daarbij leidend.

De opheffing van het bordeelverbod beoogde niet alleen vermindering van gerelateerde criminaliteit, maar ook het versterken van de sociale positie van sekswerkers~~had niet alleen tot doel de criminaliteit te verminderen, maar ook tot doel het versterken van de sociale positie van de sekswerker~~. Dit laatste doel was onvoldoende uit de verf gekomen en leidde tot onrust onder ~~de~~ sekswerkers. Het sluiten van het Zandpad in Utrecht[7] had ook landelijk grote impact. Met name

[1] Prof mr C.E.Dettmeijer-Vermeulen, oratie bij aanvaarding Cleveringaleerstoel, Leiden 26 november 2018.
[2] Daalder, A.L. (2002). Het bordeelverbod opgeheven. Den Haag: WODC.
[3] Schone Schijn: De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector, KLPD, Dienst Nationale Recherche, juli 2018.
[4] Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2007). Mensenhandel - Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur. Den Haag: BNRM.
[5] *Kamerstukken II* 2009/2010, 32 211, Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche; *Kamerstukken II, 2014/15,* 33885, de Novelle.
[6] Nationaal Rapporteur, *Prostitutie en mensenhandel,* Den Haag 2016, p. 97.
[7] Bijv.: https://www.ad.nl/utrecht/wat-is-er-met-de-vrouwen-van-het-zandpad-en-hun-klanten-gebeurd~a594f637/

CONCEPT

PROUD, de belangenvereniging voor sekswerkers,[8] kwam op voor de autonomie van de sekswerker. PROUD verzette zich tegen een vergunningplicht voor thuiswerkers zoals in het wetsvoorstel WRP was opgenomen en riep op sekswerkers te betrekken bij regelgeving rond hun werk. Als voorbeeld hiervan werd aangedragen het zogenaamde Nieuw-Zeelandse model. In Nieuw-Zeeland is prostitutie gedecriminaliseerd en – middels regulering - gelegaliseerd. Een klein bordeel dat wordt gerund door eigenaren (een '*small owner-operated brothel*') wordt echter niet beschouwd als exploitant en heeft dus geen vergunning nodig. Hierbij gaat het om bordelen waar niet meer dan vier sekswerkers werkzaam zijn en zij controle houden over hun individuele verdiensten die met prostitutie in dat bordeel zijn verdiend.[9]Een dergelijke coöperatie van sekswerkers wordt als ideaal gezien om de autonomie van sekswerkers te versterken. PROUD werd hierin ondersteund door Vrouw en Recht.[10] Tijdens de plenaire behandeling van de WRP in de Tweede Kamer in juni 2016 lichtte de minister toe dat zelfstandig werkende prostituees niet te beschouwen zijn als prostitutiebedrijf in de zin van de wet~~,~~ en dus ook in de toekomstige Wrp geen vergunning nodig zullen hebben om legaal te kunnen werken. ~~en dus ook niet verplicht zullen zijn in bezit te zijn van een vergunning om legaal te kunnen werken~~ .[11] De sekswerkers zijn op dit punt door de minister gehoord en tegemoetgekomen. Het wetsvoorstel is door de Tweede Kamer aangenomen maar de WRP is nog immer geen wet.

Amsterdam

De relatie tussen de gemeente en de seksbranche is sinds de acties in het 1012-gebied, waarbij raambordelen zijn gesloten, slecht. De Rekenkamer Amsterdam zegt in haar op 26 juni 2018 gepubliceerde rapport over het 1012 gebied hierover: 'Het sluiten van de ramen heeft daarbij een negatief effect gehad op de positie van sekswerkers doordat veel geschikte werkplekken zijn verdwenen. In het algemeen heeft het gebrek aan inzicht in de aard en omvang van criminele activiteiten in het 1012-gebied en het niet zichtbaar kunnen maken van behaalde resultaten het draagvlak voor Project 1012 ondermijnd'.[12] Ook de nieuwe APV[13], vastgesteld op 4 juli 2013, waarbij de regelgeving ten aanzien van prostitutie is gewijzigd (hoofdstuk 3, paragraaf 4) lijkt de verhouding geen goed te hebben gedaan. De regels in de APV zijn aangescherpt met het doel misstanden te voorkomen. Tegelijkertijd zijn er nieuwe beleidsregels opgesteld voor het houden van voldoende toezicht door exploitanten~~De beleidsregels 'voldoende toezicht' zijn tegelijkertijd vastgesteld~~.[14]

In de seksbranche leeft het beeld dat de gemeente bij de nieuwe regelgeving alleen oog heeft gehad voor mensenhandel en daarmee de hele sector als crimineel heeft bestempeld. Het door de gemeente geschetste beeld dat er sprake is van veel misstanden in de raamprostitutie wordt als stigmatiserend ervaren door bordeelhouders en sekswerkers. Hoewel bordeelhouders onderkennen dat er sprake is van 'rotte appels' en 'nare gevallen', vinden zij dat deze gevallen ten onrechte als representatief voor de branche worden beschouwd, aldus de Rekenkamer Amsterdam. Het stigma belemmert hen in het normaal uitoefenen van een bedrijf. Zo geven zij aan dat het nog steeds moeilijk of zelfs onmogelijk is om reguliere bankfinanciering te krijgen of verzekeringen af te sluiten. Ook voor sekswerkers zou het beeld dat de gemeente heeft geschetst van de raamprostitutie

CONCEPT

[8] PROUD – Belangenvereniging voor en door sekswerkers https://wijzijnproud.nl/

[9] Nationaal Rapporteur, *Prostitutie en mensenhandel,* Den Haag 2016, pp 57-58; https://www.trouw.nl/home/prostitutiebeleid-nieuw-zeeland-is-wel-effectief~acf5284d/; https://www.trouw.nl/home/nieuw-zeeland-is-geen-prostitutie-succes~a64a104e/

[10] https://www.vrouwenrecht.nl/2016/05/26/brief-aan-tweede-kamer-over-het-wetsvoorstel-regulering-prostitutie-26-mei-2016/; zie verder Nationaal Rapporteur, *Prostitutie en mensenhandel,* Den Haag 2016, pp 96-101.

[11] Handelingen II 2015/16, 97, item 15, p. 17 e.v.

[12] Https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/project-1012/

[13] https://www.amsterdam nl/zorg-ondersteuning/prostitutie/vastgestelde-apv/

[14] beleidsregels_voldoende_toezicht_-_versie_29_september_20141%20(1).pdf

stigmatiserend zijn.[15] Het is juist dat voor de gemeente de misstanden in de prostitutiesector, zoals gebleken uit de bestuurlijke rapportage 'Schone schijn'[16] een belangrijke drijfveer zijn geweest. In het voorwoord bij 'Schone schijn' staat letterlijk: 'In de vergunde raamsector van de prostitutiegebieden in Amsterdam, Alkmaar en Utrecht konden mensenhandelaren, pooiers en bodyguards jaren hun gang gaan.' Dat is een situatie die de gemeente terecht wilde en moest aanpakken. Dat laat uiteraard onverlet dat de gemeente ook een verantwoordelijkheid heeft en neemt in de normalisering van de seksbranche.[17] Dit geeft aan hoe lastig het is de balans te vinden.

Ook leeft het beeld dat de gemeente bij de vaststelling van de nieuwe bepalingen de branche geen inspraak heeft gegeven. Dat laatste klopt niet. De inspraakronde was ruim en in totaal zijn er 225 reacties van prostituees, 21 reacties van individuele exploitanten, tien van medewerkers van prostitutiebedrijven (niet zijnde exploitant), en negen overige individuele reacties binnengekomen. De meeste inspraakreacties van sekswerkers kwamen van raamprostituees. Van de exploitanten gaf rond de 23 % een reactie op de nieuwe regels. Verder hebben er zes organisaties gereageerd op de nieuwe regels, te weten: - Wallen Ondernemers Prostitutie (WOP); - Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (VER); - Vereniging Legale Escortbedrijven (VLEB); - Stichting Samenwerkend Overleg Raamexploitanten (SOR); - Prostitutie Informatie Centrum (PIC) - Integraal Burgwallen Overleg (IBO).[18] Twee belangrijke wijzigingen zijn als gevolg van deze inspraak doorgevoerd in het oorspronkelijk ontwerp, te weten het verkorten van de sluitingstijden alsmede het vergroten van de *span of control* voor exploitanten.

Dit is de achtergrond waarin het plan wordt opgevat om op de Wallen een door sekswerkers gerund raamprostitutiebedrijf mogelijk te maken. Hieronder zal ik de ontstaansgeschiedenis van MRL kort weergeven.

Ontstaansgeschiedenis My Red Light

Project Eigen Raam

In het kader van een van de doelen van de gemeente, te weten de normalisering van de prostitutiebranche, is in 2014 het project Eigen Raam gestart. De gemeente heeft het initiatief genomen voor dit project ~~dit project gestart~~ in samenwerking met sekswerkers en andere relevante partijen.[19] Dit initiatief leidde tot het hierna genoemde haalbaarheidsonderzoek.

Haalbaarheidsonderzoek van MRL[20]

In februari 2015 geeft het College van B&W opdracht een onderzoek te doen naar de haalbaarheid van een door sekswerkers zelf gerund raamprostitutiebedrijf. De gemeente heeft het onderzoek actief begeleid en expertise geleverd. Het onderzoek stond onder enorme tijdsdruk en er leefde een grote wens tot een positieve uitkomst. ~~Het onderzoek stond onder enorme tijdsdruk en er leefde een grote wens de uitkomst positief te doen~~ Voormalig burgemeester Van der Laan had de behoefte iets te doorbreken.[21] De uitkomst van dit onderzoek was dan ook dat Eigen Raam een spannend experiment zou zijn om aan te gaan. Op dat moment werd voldaan aan een aantal belangrijke randvoorwaarden, zoals ~~onder andere omdat op dat moment belangrijke randvoorwaarden aanwezig waren, zoals~~ de beschikbaarheid van panden met een prostitutiebestemming, de bereidheid van een maatschappelijk investeerder om de panden te verwerven, de aanwezigheid van

[15] https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/project-1012/
[16] Schone Schijn: De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector, KLPD, Dienst Nationale Recherche, juli 2018.
[17] Bestuurlijke monitor programma prostitutie 2017, Gemeente Amsterdam, 2018
[18] Nota van beantwoording inspraak prostitutiebeleid via https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/533994/06nota_van_beantwoording_inspraak_prostitutiebeleid_2.pdf
[19] Schriftelijke informatie gemeente, 12 september 2018.
[20] Haalbaarheidsonderzoek, Project Eigen Raam, Gemeente Amsterdam, oktober 2015.
[21] Mondelinge informatie onderzoeker.

Met opmerkingen [redacted]1]: Misstanden in de prositutiesector zijn een belangrijke drijfveer geweest voor de gemeente om … (?) Dit geeft de gemeente zelf ook aan in de bestuurlijke rapportage 'Schone Schijn'

Met opmaak: Lettertype: Cursief

Met opmerkingen [redacted]2]: Wat wordt hiermee precies bedoeld?

Met opmerkingen [cd3R2]: Letterlijk zo gezegd door onderzoekster haalbaarheidsonderzoek

CONCEPT

een kernteam van sekswerkers die zich wilden inzetten voor zelfbeheer en een maatschappelijke organisatie die bereid was de sekswerkers te ondersteunen. "Dit zijn belangrijke randvoorwaarden die niet vanzelfsprekend zijn", aldus Project Eigen Raam in oktober 2015 .[22] De in het onderzoek genoemde risico's worden beheersbaar geacht. Niettemin wordt ook al aangegeven dat ook als het experiment niet zou slagen het experiment met goede monitoring waardevolle en nieuwe inzichten zou genereren voor de prostitutiesector. Er wordt in het onderzoek veel waarde toegekend aan het draagvlak onder sekswerkers. In algemene zin is dit natuurlijk volledig terecht. Toch is voor dit onderzoek onduidelijk op wat voor wijze dit draagvlak is gecreëerd, hoe representatief de kleine betrokken groep sekswerkers was en ook hoe reëel het commitment. Informatie van HVO-Querido leert dat de groep van 24 respectievelijk 15 sekswerkers die hebben meegedaan aan het onderzoek redelijk gevarieerd was.[23] Veel mensen liepen stukken van het traject mee, waren er ieder om eigen redenen bij en haakten om eigen redenen weer af.[24] Ook ~~komt uit~~vermeldt het verslag van de Dwarskijksessie Eigen Raam van 1 juni 2015[25] naar voren dat het draagvlak onder de sekswerkers nog niet solide is. Het advies van de Dwarskijksessie luidt: 'Durf het aan. Amsterdam kan zich het mislukken van dit project permitteren. Als het concept succesvol blijkt, kan het een groot effect hebben op de gehele prostitutiesector, zowel in binnen-als buitenland.' Het valt op dat bij de in het rapport genoemde risico's weinig aandacht is besteed aan de veiligheid van de sekswerkers in de panden met relatief onervaren bestuurders en beheerders ~~en~~, ~~ook~~ Ook aan het melden van misstanden wordt geen aandacht besteed. Wel wordt ingegaan op het risico dat de gemeente zou kunnen lopen bij schijnbare belangenverstrengeling en de imagoschade die dat voor de gemeente met zich mee zou kunnen brengen.[26] In algehele zin geeft het rapport uitgebreid weer waaraan sekswerkers behoefte hebben. , Of en zo ja wat sekswerkers zelf willen investeren in een door henzelf gerund raamprostitutiebedrijf maakt het rapport niet duidelijk.~~maar wordt niet duidelijk of en zo ja wat sekswerkers zelf willen investeren in een situatie die zou kunnen lijken op een door hen zelf gerund raamprostitutie bedrijf~~. Ook Proud zet kanttekeningen bij de vraag of sekswerkers wel alle rompslomp van een eigen bedrijf willen dan wel aankunnen.[27]

De rol van de gemeente/-voormalig burgemeester Van der Laan

Van der Laan heeft zich sterk ingezet om het project mogelijk te maken. Hij hoopte dat MRL een bijdrage zou kunnen leveren aan de zelfstandigheid van sekswerkers en het verbeteren van de werkomstandigheden in de branche.[28] Of zoals een van de geïnterviewden het zei: 'hij wilde de relatie met de seksbranche verbeteren, iets positiefs daar tegenoverstellen, in de hoop dat dit iets positiefs in de branche teweeg zou brengen, van binnenuit, maar ook dat er meer zicht zou komen op wat er in de branche gebeurt.'[29] ~~Een feit is dat hij~~De burgemeester was de motor achter eerst Eigen Raam en later MRL ~~was~~. Hij heeft alle betrokkenen gemobiliseerd: Hij heeft persoonlijk HVO-Querido en de Rabobank benaderd. Start Foundation is erin gestapt toen de ~~toenmalige~~ voormalig burgemeester publiekelijk bekend maakte naar een maatschappelijk investeerder op zoek te zijn. De positieve randvoorwaarden zoals geschetst in het haalbaarheidsonderzoek, te weten de beschikbaarheid van panden met een prostitutiebestemming, de bereidheid van een maatschappelijke investeerder om de panden te verwerven, en een maatschappelijke organisatie die bereid was de sekswerkers te ondersteunen waren door hem zelf gecreëerd. Van der Laan heeft zelf de leden van de raad van toezicht (RvT) benaderd. Kortom: zijn rol was doorslaggevend om met het

Met opmaak: Lettertype: (Standaard) +Hoofdtekst (Calibri)

[22] Haalbaarheidsonderzoek, Project Eigen Raam, Gemeente Amsterdam, oktober 2015, p. 46.
[23] Mondelinge informatie HVO-Querido.
[24] Mondelinge informatie onderzoeker.
[25] Verslag Dwarskijksessies Eigen Raam, juni 2015.
[26] Haalbaarheidsonderzoek, Project Eigen Raam, Gemeente Amsterdam, oktober 2015, p 35.
[27] Idem, Bijlage 1: verslag informatiebijeenkomst.
[28] Brief voormalig burgemeester Van der Laan aan de leden van de raadscommissie Algemene Zaken, d.d. 23 mei 2017.
[29] Mondelinge informatie [redacted].

CONCEPT

project te starten. Nochtans gaf het haalbaarheidsonderzoek, noch de doorkijksessies een reëel uitzicht op succes, dan wel een reële kans om de doelen zoals in de statuten[30] verwoord te bereiken.

De oprichting van MRL
Op 17 augustus 2016 is de Stichting Eigen Raam statutair opgericht.[31] Overeenkomstig de wens van de bij het Haalbaarheidsonderzoek betrokken sekswerkers is gekozen voor een stichting. Het kiezen voor een coöperatievorm was in feite niet aan de orde nu er geen groep sekswerkers bereid en/of in staat was om gezamenlijk een raamprostitutiebedrijf op te richten. De wens was deze vorm te zien als een groeimodel welke zou kunnen uitgroeien tot een raamprostitutiebedrijf in zelfbeheer. Die wens lijkt weinig realistisch.

Doelen MRL
De doelen van MRL zijn gevat in artikel 3 van de statuten. Artikel 3 begint met het doel 'het ontwikkelen van een vorm van raamexploitatie voor en door sekswerkers (zelfbeheer) die aantoont dat sekswerkers onafhankelijk en zelfstandig kunnen werken door zich te verenigen en die tot ver buiten Amsterdam een bron van inspiratie kan zijn voor sekswerkers'. Dit eerste doel is in feite in deze constructie niet te realiseren zoals geformuleerd. Wel kan doordat MRL (deels) door voormalig sekswerkers wordt bestuurd de uitstraling op andere sekswerkers zijn dat dit zeker mogelijk is en zou het een aansporing kunnen vormen voor sekswerkers om een coöperatie op te richten.

Financiering MRL
De gemeente heeft de panden in erfpacht uitgegeven. Tussen het moment van aankoop van de panden en uitgifte in erfpacht heeft de gemeente een verlies genomen op de waarde van de panden.[32] De panden zijn verkocht aan de Stichting Vastgoed MRL, waarin Start Foundation deelneemt. Start Foundation is financier van de aankoop. Stichting Vastgoed MRL zit als verhuurder tussen Start Foundation en de huurder. Start Foundation heeft naast het geld voor de aankoop van het onroerend goed een lening van € verstrekt aan MRL voor de opstartkosten. Start Foundation heeft een zware *gentlemen's agreement* met de gemeente gesloten. Vanuit die regeling zouden Start Foundation en de gemeente samen optrekken; dat hield in om het project vijf jaar een kans te geven. Mocht dat niet haalbaar zijn dan zou Start Foundation de panden terug verkopen aan de gemeente voor dezelfde prijs als de aankoopprijs. Zodoende wordt elke speculatie voorkomen.[33] Ook de Rabobank Amsterdam en Rabobank Foundation hebben meegefinancierd door een lening aan MRL te verstrekken. De Rabobank is ingestapt op verzoek van voormalig burgemeester van der Laan. Het ging daarbij niet om winst maken; centraal stond het oplossen van een maatschappelijk vraagstuk waarmee de stad worstelt.[34] Tevens is in 2016 een eenmalige subsidie verleend door het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) aan stichting My Red Light op grond van de subsidievoorziening Veiligheid Kleine Bedrijven. De pilot is, aldus VenJ, innovatief en komt ten goede aan de preventie van criminaliteit in de sekswerkersbranche.[35]

Governance MRL
Krachtens de statuten bestaat uit het bestuur uit drie tot vijf personen, waarvan de meerderheid bestaat uit (voormalig) sekswerkers (artikel 4 van de statuten regelt verder benoeming, schorsing en defungeren en artikel 5 de taak en bevoegdheden van het bestuur). Artikelen 12 tot en met 17 behelzen bepalingen ten aanzien van de raad van toezicht. Ten minste één lid van de RvT heeft een

[30] Akte van oprichting, Loyens en Loeff. De statuten zijn nadien nog een aantal malen op kleine onderdelen gewijzigd.
[31] Idem.
[32] Brief voormalig burgemeester Van der Laan aan de leden van de raadscommissie Algemene Zaken, dd 23 mei 2017.
[33] Mondelinge informatie Start Foundation.
[34] Mondelinge informatie Rabobank Foundation.
[35] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34193-5.html

CONCEPT

achtergrond in sekswerk (Artikel 12 lid 2). De adviesraad, die een klankbordfunctie inhoudt, wordt geregeld in artikel 18. Sekswerkers die een raam huren kunnen op hun verzoek lid worden van de adviesraad.

Het bestuur bestaat thans uit drie personen, alle voormalig sekswerkers. Het bestuur voert deels operationele taken uit. [redacted] ~~is voorzitter van het bestuur. Nadat~~ [redacted] ~~zich heeft teruggetrokken bestaat~~ Dede RvT bestaat thans uit vier personen~~.~~ nadat een lid tevens [redacted] zich heeft teruggetrokken uit de RvT omdat hij zijn deelname aan de RvT maatschappelijk niet langer kon verenigen met zijn functie bij HVO-Querido. Wel blijft hij betrokken. Een raad van advies zoals in de statuten beschreven is er niet, maar er is een soort klankbordbijeenkomst eenmaal per maand waar alle sekswerkers die bij MRL huren hun mening kenbaar kunnen maken. Dit lijkt goed te functioneren.

Met opmerkingen [redacted] 4]: Zoals besproken heeft het de voorkeur de namen van personen weg te halen omdat het rapport openbaar wordt

Met opmerkingen [cd5R4]: Maar dat zou hier heel gek zijn, hij is niet stiekem vertrokken De namen van de leden van het bestuur iig [redacted] moeten gewoon openbaar en om [redacted] alleen als lid te noemen, maar het is ook niet echt een probleem als je het liever zo wilt

Start MRL
Op 16 mei 2017 is aan MRL een exploitatievergunning afgegeven. Daarop is MRL geopend.
Bij de opening van MRL was de gemeente ruim vertegenwoordigd. Daarna hield iedere bemoeienis van de gemeente op in die zin dat MRL werd behandeld als ieder andere exploitant. Dat dit achteraf gezien niet verstandig was zal ik toelichten.

Monitoring[36]
In opdracht van de gemeente, Startfoundation en MRL verzorgt Regioplan de monitoring. De eerste tussenmonitor verscheen op 10 juli 2018. De onderzoekers benoemen een aantal uitdagingen:

1. Zorgdragen voor het voortbestaan.
2. Verdere invulling geven aan maatschappelijke doelstellingen.
3. Commitment van stakeholders creëren.
4. Behouden van de goede relatie met de huurders.
5. Aantrekken van sekswerkers met relatief weinig sekswerk-ervaring in Nederland.

Tegen het licht van internationale verhoudingen en de verschillende wijzen waarop tegen sekswerk wordt aangekeken, lijkt de laatste aansporing wat wonderlijk. Voorts wordt benadrukt dat de stakeholders gezamenlijk om de tafel moeten; vinden de onderzoekers de wens van MRL om de APV aan te passen gezien hun maatschappelijke doelen begrijpelijk maar moet ook naar andere oplossingen worden gezocht; is men bang dat voortzetting van MRL tot weerstand bij de andere exploitanten zal leiden.[37]

Beantwoording van de onderzoeksvragen

1. ***Wat zijn de problemen bij MRL en waardoor worden zij veroorzaakt.***

Dit onderzoek constateert meerdere problemen bij MRL. Dit was van tevoren te verwachten en had in ieder geval de verwachting moeten zijn bij de start van het experiment.~~Er zijn vele problemen bij MRL hetgeen te verwachten was en had moeten zijn bij de start van dit experiment~~. Sommige problemen worden groter, andere minder. Hieronder worden de problemen per onderwerp behandeld.~~ en~~ Tot slot zal ik ~~tot slot~~ ingaan op wat wel goed gaat.

Financieel
MRL is financieel niet gezond. Er zijn middelen over van de aanvankelijke leningen die thans mede gebruikt worden om de lopende verplichtingen te voldoen. Wel worden de verliezen minder. Het financiële plaatje is volgens de financiers niet het grootste probleem, en zeker te overkomen als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Er hangt hen wel een dwangsom van €25.000 boven het

[36] My Red Light, voortgang, eerste indrukken en toekomst, Regioplan, Amsterdam, juli 2018.
[37] Regioplan presenteert in december 2018 de laatste bevindingen m.b.t. de monitoring van My Red Light aan de gemeente, de Startfoundation en MRL.

CONCEPT

hoofd en verbeuring daarvan zou de financiële situatie zeker nadelig beïnvloeden. Als reden voor de slechte financiële situatie wordt door MRL verwezen naar vermeende starheid van de gemeente inzake de bepalingen in de APV. Bij de begroting was men (ten onrechte) ervan uitgegaan dat in de middag verhuurd zou kunnen worden aan min of meer los-vaste huurders, die hun klanten via internet verwerven. De APV verbiedt dit (het zogenaamde prostitutiehotel) omdat daarin het gevaar wordt gezien van tippelen. Dit had uiteraard niet nieuw behoeven te zijn voor MRL indien de prostitutieregels uit de APV waren bestudeerd. Er kwamen dientengevolge minder inkomsten uit de middagverhuur binnen dan begroot. Inmiddels zijn er vijf vaste middaghuurders en dit beïnvloedt de financiële situatie in gunstige zin. MRL hanteert ongeveer een middenprijs, maar levert daarvoor wel meer dan gemiddeld en heeft dan ook iets meer kosten. Kortom, de financiën zijn een uitdaging, maar behoeven geen reden te vormen de stekker eruit te halen.[38]

Veiligheid
Veiligheid is een veel pregnanter probleem en dan toegespitst op het melden van mogelijke signalen mensenhandel. Melden is een probleem in de hele sector. Er wordt slecht gemeld omdat bij te laat melden er een risico is dat een last tot dwangsom wordt gegeven. Als helemaal niet gemeld wordt~~,~~ - zo lijkt het gevoel~~en~~ te zijn - kan het ook niet te laat zijn. MRL heeft een speciale positie en zou juist zeer goed moeten melden. Zoals een aantal belangrijke stakeholders aangaf: de mogelijkheid dat zich een ~~mensenhandel situatie~~situatie van mensenhandel voordoet is verschrikkelijk maar nooit geheel te voorkomen en dus als risico ingecalculeerd. Het niet of te laat melden is een risico dat niet genomen kan worden omdat dat wel te voorkomen is en reputatieschade voor deze stakeholders met zich mee brengt.

Het bestuur heeft een meldcode ontwikkeld die niet voldoet aan wat de gemeente als voorwaarde stelt. De meldcode lijkt op de meldcode kindermishandeling maar dat is hier natuurlijk niet aan de orde. Het is een ingewikkeld systeem over meerdere schijven en volstrekt inadequaat. Het gevolg is dat het te laat melden in feite inherent is aan het volgen van deze meldcode en er consequent signalen verloren gaan. De gemeente heeft MRL verzocht hun meldcode niet te gebruiken en in plaats daarvan te voldoen aan de eisen die de gemeente stelt in de APV. Het bestuur heeft toen aangegeven dit niet te zullen doen omdat zij het niet eens waren met de regels Uit de APV. Dat kan natuurlijk niet. Die situatie **moet** veranderen. Anders dan de financiële druk, voelt MRL dit zelf niet als een probleem. De dwangsom die MRL boven het hoofd hangt is voor te laat melden. Inmiddels is er wel overleg met de politie over signalen en over het herkennen van signalen en het weten hoe te handelen. De politie maakte zich zorgen over het gebrek aan kennis over signalen mensenhandel bij het bestuur.[39]

Het bestuur
Het bestuur is begonnen aan een onmogelijke klus waartoe ~~ze~~ het in feite niet ~~waren~~ was geëquipeerd. Met dat in het achterhoofd hebben ze toch wel wat voor elkaar gekregen. Het idee dat (voormalig) sekswerkers dus ook een goed bestuur zouden vormen van een onderneming die financieel solide, innovatief, extra goed voor de huurders, en zich ook nog goed staande moet kunnen houden binnen een lastige sector is in feite nergens op gebaseerd. Het is een relikwie van de coöperatie gedachte die voor het overige terecht is losgelaten.[40] Buitendien is er zo'n diversiteit aan sekswerk en sekswerkers dat je zeker niet kan spreken dat door zelf sekswerker te zijn (geweest) je daarmee op de Wallen in staat bent zowel een prostitutiebedrijf te exploiteren als goed te weten waaraan sekswerkers behoefte hebben.

[38] Mondelinge informatie Rabo Foundation.
[39] Mondelinge informatie wijkteam Burgwallen.
[40] Alle door mij geïnterviewde personen zijn het erover eens dat een coöperatie van sekswerkers van onder af moet komen en dus in deze setting illusoir is.

CONCEPT

Het bestuur is in grote mate ook uitvoerend en dat gaat ten koste van het ontwikkelen van nieuwe ideeën die zouden kunnen leiden tot de verbetering van de positie van sekswerkers. Het bestuur is ook zoekende. Het lijkt dat zij wel gesteund, maar onvoldoende gestimuleerd dan wel gecorrigeerd worden door de RvT. Een voorbeeld daarvan is het feit dat de RvT de meldcode zoals door het bestuur ontwikkeld heeft gesanctioneerd. Het bestuur voelt zich ook in de steek gelaten door de gemeente. Deels omdat ze eigenlijk nauwelijks het hoofd boven water houden, deels omdat ze niet goed begrijpen waarom de gemeente hen niet meer tegemoetkomt. Dat gaat over meerdere onderwerpen. Zo is er (ten onrechte overigens) onbegrip waarom de APV niet kan worden gewijzigd; begrijpen ze oprecht niet wat fout is gegaan met het niet melden; is er ook onbegrip ten aanzien van de wijze van handhaving; bestaat er boosheid over het feit dat door het bestuur voorgedragen beheerders meer dan eens niet door de screening komen. Het beeld ontstaat dat het bestuur op geen enkele wijze, net zomin als de RvT, daarbij ook de hand in eigen boezem steekt.

De raad van toezicht

De raad van toezicht (RvT) is divers samengesteld. Zij ~~staan~~ staat achter het bestuur, maar lijken onvoldoende tegenwicht te geven in de soms eenzijdig weergegeven waarheid vanuit het bestuur. Een voorbeeld hiervan is de brief van de RvT van 3 september 2018 aan de burgemeester. De RvT schrijft verontrust te zijn of enkele huurders al dan niet betrokken zijn bij of slachtoffer zijn van mensenhandel. Vervolgens wordt dit verweten aan de tekortkomingen in de aanpak van mensenhandel. Dat valt niet te rijmen met het sanctioneren van de door het bestuur ingevoerde inadequate meldcode. Het bestuur heeft een RvT nodig die ook sterk tegenwicht kan bieden.

Relatie stakeholders~~:~~

De relatie met stakeholders laat zeer te wensen over. De enige stakeholder die zonder meer de relatie goed noemde is de Rabobank Amsterdam. De relatie met de politie is enigszins verbeterd. Het grootste probleem lijkt de relatie met de gemeente en dan met name met de dienst Handhaving. Dit heeft ten dele te maken met de opgelegde dwangsom, maar het zit dieper. Het feit dat de gemeente na de start, ook al was dat duidelijk aangezegd, de relatie verbrak heeft op veel onbegrip gestuit. Dat heeft ook veel te maken met verwachtingsmanagement. MRL voelde zich in de steek gelaten door de gemeente. Zorg en gemeente hadden verwacht dat MRL direct een modelbedrijf zou zijn, open voor overleg en meewerkend. En dat was een verwachting aan alle kanten die niet kon worden vervuld. Het feit dat zes van de acht mogelijke beheerders (sekswerkers) niet door de gemeentelijke screening kwamen is een geheel eigen leven gaan leiden. MRL moest zich staande houden in de wereld van exploitanten, een bedrijf runnen in een lastige omgeving zonder echte ervaring hierin, behalve dan dat het bestuur MRL uit gewezen sekswerkers bestaat. Wat ook niet echt helpt is dat het bestuur ~~en dan met name~~ [redacted] regelmatig de media opzoekt en ook via de media haar boosheid ventileert. Dat heeft Start Foundation ondervonden[41], de politie en zeker ook de afdeling Handhaving van de gemeente. Zorgelijk is dat het bestuur niet goed lijkt te beseffen wat kapot gemaakt wordt door publiekelijk deze uitingen te doen en ook niet goed ziet wat haar eigen rol in dezen is. Ook de RvT treedt hier onvoldoende corrigerend dan wel bemiddelend op.

Rol gemeente

Voormalig burgemeester Van der Laan heeft in op 11 mei 2017 aan de leden van de raadscommissie Algemene Zaken de rol van de gemeente uitgelegd:

'De rol van de gemeente is sinds de besluitvorming in de gemeenteraad over het project en de oprichting van de stichting (op 17 augustus 2017) veranderd van aanjager en ondersteuner in

Met opmerkingen [redacted] 6]: Gaat het over het bestuur als orgaan, dan enkelvoud gebruiken

Met opmerkingen [MvG7]: Idem

Met opmerkingen [redacted] 8]: Hoe verhoudt dit zich tot de aanbeveling dat de RvT mogelijk ook wel opgeheven kan worden?

Met opmerkingen [cd9R8]:

Met opmerkingen [redacted] 10]: Dit is een wat cryptische zin

[41] Mondelinge informatie Start Foundation

CONCEPT

vergunningverlener, toezichthouder en handhaver. Dat betekent dat de gemeente inhoudelijk geen enkele betrokkenheid meer heeft bij het seksbedrijf in oprichting."[42]
Verder wordt in deze brief vermeld dat de gemeente de grond in erfpacht heeft gegeven en opdracht heeft gegeven tot monitoring door Regioplan. Uit mijn onderzoek komt een betrokkenheid van de gemeente naar voren die die van aanjager en ondersteuner lijkt te overstijgen.

De gemeente had luid en duidelijk A gezegd bij de start van MRL. Het is niet oninvoelbaar dat MRL deze totale omslag niet goed begreep en het ook als probleem heeft ervaren in de gemeente niet meer de partner te vinden van eerder in de aanloop. Uit de gesprekken met meerdere betrokkenen komt ook naar voren dat deze totale omslag ook door anderen als probleem wordt ervaren.

Wat gaat er goed?
De sekswerkers die huren bij MRL zijn vol lof over de voorzieningen en de bejegening.[43] Velen van hen hebben ook vergelijkingsmateriaal omdat zij op meerdere plekken een kamer huren. Zij zijn ook zeer tevreden over de persoonlijke aandacht. Er is een avond in de maand waar soep wordt geschonken en inspraak wordt gegeven. Dit kan gezien worden als de raad van advies. Dat wordt gewaardeerd en dat is echt al een stap. Een sekswerker, die elders een kamer huurde, is bij MRL opgeleid tot beheerder. Ook dat is een overwinning. Dit komt eigenlijk onvoldoende naar voren. Ook het bestuur van MRL noemt het slechts zijdelings en in tweede instantie. De kamers zijn mooi en smaakvol ingericht. Met zo'n kamer toon je respect voor de sekswerker. Er zijn innovatieve ideeën bij het bestuur; er wordt echt nagedacht over de vraag hoe je voor de sekswerkers de omstandigheden kunt verbeteren.

2. Hoe kan de huidige situatie worden verbeterd?
Allereerst moeten de doelen bijgesteld en realistischer worden neergezet. Ook wat betreft het tijdpad. Anderhalf jaar na opening is eigenlijk nog weinig te zeggen over het bereiken van doelen. Ook moet worden ingezet op herstel van de relatie met stakeholders. Dat is een wederkerig traject. Desgevraagd gaven alle geïnterviewden aan open te staan voor een verbetering van de relatie, zowel MRL als de stakeholders maar dit zal zeker niet van het ene op het andere moment gelukt zijn. Er is een aantal maatregelen dat de situatie op de Wallen wellicht breder ten goede zal komen en in ieder geval niet alleen voor MRL kan worden gerealiseerd. Dat betreft het openstellen van een hybride vorm van prostitutie, dus zowel raamprostitutie als klanten via internet werven en in MRL ontvangen (of een ander raamprostitutiebedrijf). Dit is een maatregel die veel terugkwam in de gevoerde gesprekken. Daarvoor moet de APV veranderd worden. Het is dan wel zaak het toezicht goed te regelen, zeker na de beperking die de Raad van State[44] aan de inzage van gegevens heeft opgelegd. Ook zou kunnen worden ingezet op het vergroten van de meldingsbereidheid van exploitanten. Nu wordt er zo goed als niet gemeld, terwijl in het verleden er wel meer werd gemeld.[45] De nieuwe Handhavingsstrategie[46], ingevoerd bij de wijziging van de prostitutieregels in de APV in 2013, geven de gemeente een bredere scope om juist gefaseerd en proportioneel in te grijpen bij overtredingen, terwijl het beeld leeft dat alles alleen maar strenger is geworden. Er zou kunnen worden ingezet op het verbeteren van die beeldvorming. Maatregelen waar ook andere exploitanten van kunnen profiteren zou ook vertrouwen kunnen wekken in de bemoeienis van de gemeente met MRL en daarmee MRL een duidelijkere voorbeeldfunctie kunnen laten hebben. Dit laatste is een aanname. Laaghangend fruit is het plaatsen van borden met verboden te fotograferen. Dit is een sterke wens van de sekswerkers die ik heb gesproken tijden hun inspraakbijeenkomst bij MRL.

[42] Brief voormalig burgemeester Van der Laan aan de leden van de raadscommssie Algemene Zaken, ddd.d. 11 mei 2017.
[43] Een kanttekening hierbij is dat ik niet heb gesproken met oud-huurders.
[44] Raad van state, 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2856
[45] Mondelinge informatie Team Burgwallen.
[46] https://www.amsterdam nl/zorg-ondersteuning/prostitutie/handhavingsstrategie/

CONCEPT

De gemeente is ook op een wat ander niveau dan de dienst Handhaving een stakeholder bij dit project. Door Start Foundation, Rabobank Amsterdam en Rabobank Foundation en HVO-Querido zo nadrukkelijk te betrekken bij dit project heeft de gemeente ook tegenover hen een verantwoordelijkheid. Er is gesproken over een moreel appel, een ~~*gentleman*~~ *gentlemen*'*s agreement*.[47] Allen lopen het risico reputatieschade op te lopen en/of negatief in het nieuws te komen. Het gaat over veel meer dan geld; het gaat over de hulp van die organisaties om een probleem waar de stad mee worstelt te helpen oplossen. De gemeente heeft A gezegd en moet ook B zeggen.

Met opmerkingen [cd11]: Hier zou ik van kunnen maken: was op het hoogste niveau stakeholder, maar ik kan het zo laten en dan begrijpt een goed verstaander het wel

Met opmerkingen [redacted]12]: Eerder schrijf je het zo (kan allebei, maar één variant binnen een document is denk ik mooier)

3. Zijn de doelen MRL haalbaar?

Nee. Daar kan ik heel kort over zijn. Deze zijn veel te ambitieus en niet realistisch. Zowel qua organisatiestructuur als qua idealen zal dat niet lukken en zeker niet in zo'n kort tijdsbestek. In feite zijn alle geïnterviewden het daarover eens. Er wordt heel veel nadruk gelegd op voor en door sekswerkers en de inbreng van sekswerkers, en dit lijkt ingegeven door de niet realistische wens een coöperatie van sekswerkers af te kunnen dwingen. Hoe mooi het pand ook is, wat gemeente, Rabobank en Start Foundation er ook in investeren, als de wens tot het oprichten van een coöperatie niet vanuit de sekswerkers zelf komt gaat dat niet lukken. Daarbij is het zeer de vraag of ~~er~~ sekswerkers die zich willen inzetten voor het behalen van de idealen anders dan door gebruik te maken van de mogelijkheid tot inspraak werkruimte zullen huren bij MRL ~~die zich willen inzetten voor het behalen van de idealen, anders dan door gebruik te maken van de mogelijkheid tot inspraak~~. Maar er gaan wel wat dingen goed~~,~~ en kleine stapjes worden gezet. Door de doelen bij te stellen kan ruimte gegeven om die kleine stapjes groter te maken en uiteindelijk wel een impact te creëren op de seksbranche in Amsterdam en daarmee de positie van de sekswerker te versterken.

4. Hoe kunnen de doelen van MRL toch/beter behaald worden?

In feite is deze vraag hierboven al beantwoord. De doelen moeten realistischer worden gesteld. De kleine stapjes die bereikt zijn moeten worden gezien als een belofte, niet om alsnog de ambitieuze doelen te halen maar om MRL te laten ontwikkelen tot een voorbeeld in de sector. Door gewoon te *zijn* en de sekswerkers het gevoel te geven gezien en gehoord te worden wordt stapje voor stapje gewerkt aan hun empowerment en het creëren van een voorbeeldbordeel op de Wallen dat als een olievlek zou kunnen werken. Als ook in andere bordelen sekswerkers zich gehoord en gezien worden verbetert dat op den duur hun positie. Maar hiervoor is geduld nodig en een lange adem en dan nog geeft dit geen garantie. Maar daarvoor is dit ook een experiment.

Als de coöperatiegedachte (artikel 3, lid 1, sub a van de statuten) wordt losgelaten dan zouden de doelen onder artikel 3, lid 1, sub b, c, d en e wel haalbaar kunnen zijn. Het geven van inspraak aan de huurders vormt reeds onderdeel van doel b. Een voorbeeld van het kunnen behalen van doel sub d is hierboven beschreven: een sekswerker die is opgeleid tot beheerder. Doel e wordt door MRL nu binnen de financ ële speelruimte reeds nagestreefd door meer service en meer kamer te bieden voor een redelijke prijs. Doel f zou ook iets anders ingevuld kunnen worden, bijvoorbeeld door opleidingen aan te bieden die kunnen leiden tot ondernemerschap. Doel g is geen doel en doel h zou in feite alleen maar kunnen in de vorm van een verzekering. Artikel 3, lid 2 geeft de wegen aan waarlangs de doelen kunnen worden bereikt. De wegen a tot en met d zijn zeker de wegen waarlangs bijgestelde doelen kunnen en moeten worden nagestreefd. Weg e is net als doel h alleen maar mogelijk langs de weg van verzekering. Door het bestuur wat meer ruimte te geven kunnen zij zich ook meer toeleggen op de realisering van de bijgestelde doelen.

5. Welke andere scenario's zijn denkbaar voor een 'raambordeel in zelfbeheer' zoals My Red Light?

[47] Mondelinge informatie HVO-Querido, Start Foundation, Rabobank Amsterdam, Rabo Foundation.

CONCEPT

In feite moet de gedachte van MRL als een 'raambordeel in zelfbeheer' worden losgelaten. Mocht een groep sekswerkers de gemeente benaderen om gezamenlijk een raamprostitutiebedrijf op te richten met een goed bedrijfsplan dan zou de gemeente er goed aan doen dit verzoek uiterst welwillend te behandelen.

Mogelijke toekomstscenario's voor MRL

Scenario 1

De gemeente doet niets. De RvT zal terugtreden gelet op hun schrijven van 3 september 2018 aan de burgemeester. Dat zal voor MRL een probleem opleveren, het zal lastig zijn om een nieuwe RvT te vinden die ook het vertrouwen van de geldschieters zal genieten en dat zal naar alle waarschijnlijkheid leiden tot het einde van het experiment en Stichting Vastgoed MRL zal de panden terug verkopen aan de gemeente. Het risico voor de gemeente ligt hier dat enerzijds het verwijt gemaakt kan worden dat de gemeente niet stevig genoeg optreedt door de dwangsom niet te verbeuren en anderzijds dat zij het experiment geen kans geeft. In feite zou de gemeente een halfslachtige houding laten zien.

Scenario 2

De gemeente verbeurt de dwangsom en spreekt MRL aan op hun meldcode. Dit zal hetzelfde gevolg hebben als onder 1. Het verwijt hier zal met name zijn dat de gemeente het experiment geen kans geeft en ook dat slordig is omgegaan met gemeenschapsgeld. In alle scenario's overigens zal de gemeente het verwijt krijgen dat gelet op de informatie die voorhanden was te weten het Haalbaarheidsonderzoek en het verslag van de Dwarskijksessies, de gemeente nooit aan dit experiment had mogen beginnen.

Scenario 3

De gemeente zegt B. Dit is het meest ingewikkelde scenario. Ik zal uiteenzetten waarom ik denk dat dit het beste scenario is, de voorwaarden waaronder dit naar mijn mening zou moeten/kunnen weergeven en de te verwachten problemen zo goed mogelijk in kaart brengen. Vooropgesteld, ik denk dat de gemeente hier nooit aan had moeten beginnen, maar dat is wel gebeurd en daarbij zijn ook andere stakeholders betrokken~~,~~. Zij hebben commitment getoond en mogen datzelfde commitment van de gemeente verwachten~~,hebben commitment getoond en van de gemeente mag verwacht worden dat zij datzelfde commitment laat zien.~~ Ook zijn verwachtingen gewekt bij sekswerkers.

Waarom scenario 3?

- De gemeente heeft oprecht gewild de omstandigheden van sekswerkers te verbeteren en daarmee uitvoering willen geven aan het nevendoel van de opheffing van het bordeelverbod. Die wens zal niet zijn veranderd, maar een dergelijke verbetering gaat heel langzaam.
- Er zijn stapjes gezet. Bijvoorbeeld de opleiding tot beheerder. Sekswerkers bij MRL voelen zich gehoord. Er zijn ideeën bij het bestuur die tot verdere verbetering kunnen leiden. Het is zonde van alle tijd en energie en goodwill die hierin is gaan zitten om na anderhalf jaar de stekker, al dan niet actief, eruit te trekken. Daarmee toon je ook geen respect voor sekswerkers en is in feite de situatie slechter dan voor de start.
- De gemeente heeft veel te abrupt afstand genomen van MRL en daarmee ook zelf een rol gespeeld in het ontstaan van de problemen.

Hoe moet scenario 3 vorm krijgen?

- De gemeente moet een grotere rol gaan spelen. MRL is mogelijk gemaakt door een conglomeraat van de gemeente, Start Foundation en Rabobank.

CONCEPT

Deze drie partners zouden gezamenlijk, nadrukkelijker en op voldoende hoog niveau moeten opereren om het experiment een kans te geven. In welke vorm dat moet zal gezamenlijk moeten worden besloten. Voldoende hoog niveau betekent in deze voor de gemeente dat die persoon kan afwijken van de regels en genoeg gezag heeft om dat te doen.

- De veiligheid van sekswerkers moet beter gegarandeerd. Dat betekent dat een stevig gesprek moet plaatsvinden met het bestuur en hun meldcode met onmiddellijke ingang van tafel moet. Het niet melden is het grootste risico voor mogelijke slachtoffers mensenhandel en voor alle betrokkenen. Dit is niet onderhandelbaar.
- De gedachte aan zelfbeheer in dit experiment moet worden verlaten en de doelen moeten worden bijgesteld zoals in de beantwoording op vraag 4 aangegeven.
- Er moet een regelmatig overleg komen met de zorg, de gemeente en het team Burgwallen op operationeel niveau.
- Het bestuur moet zich meer concentreren op innovatie en daarom moet er iemand naast het bestuur worden gezet. Deze zou nadrukkelijker met de bedrijfsvoering en de externe contacten kunnen worden belast.
- Om deze laatste twee punten te effectueren moet de rol van het bestuur worden heroverwogen. En er moet fors ingezet worden op verbetering van de relatie. Daar zal hulp bij nodig zijn. Dit bestuur heeft nogal wat schepen verbrand maar tegelijkertijd ook wat neergezet. Juist de aandacht die MRL laat zien voor sekswerkers kan helpen situaties als slachtofferschap mensenhandel eerder te signaleren.
- De gemeente betracht meer transparantie bij de screening van beheerders. Te denken valt aan de mogelijkheid van een gesprek met de beheerder alvorens definitief een beslissing te nemen.
- Het is de vraag of als bovengenoemd conglomeraat zich nadrukkelijker zal manifesteren er nog behoefte zal zijn aan een RvT. Dit zou bij een eventuele statutenwijziging kunnen worden meegenomen.
- De dwangsom voor MRL niet verbeuren, met andere woorden met een schone lei beginnen.

Waarom zou scenario 3 geen goed idee zijn? Vraag en antwoord.

- De kans bestaat dat de gemeente zal worden neergezet als bordeelhouder. Door de constructie aan de voorkant heeft de gemeente daarmee zelf de eerste stap gezet. Dit is slechts B, A is al gezegd.
- Dit kan kwaad bloed zetten bij de andere exploitanten. Zeker. Maar het laat ook zien dat het de gemeente ernst is zich vernieuwend met de raamprostitutie te bemoeien. Ik geef hieronder een aantal extra aanbevelingen die in feite buiten mijn opdracht vallen maar in het onderzoek steeds naar voren kwamen. Zij zijn geen voorwaarde voor het welslagen van scenario 3 maar opvolging zou ook voor het hele gebied en dus ook voor andere exploitanten een verbetering betekenen.
- De dubbele pet van toezichthouder, vergunningverlener en handhaver verhoudt zich niet met bemoeienis met de exploitatie. Dat is zeker waar. Daarom is hierboven ook het vereiste van een functievervulling van voldoende hoog niveau. Deze zal kunnen

CONCEPT

waarborgen dat op operationeel vlak die rollen niet behoeven te worden vermengd. Het blijft zeker ingewikkeld.

- Amsterdam wordt internationaal de risee als bordeelhouder. Die kans bestaat. Reeds nu is in het overgrote deel van de wereld het Nederlandse prostitutiebeleid een doorn in veler oog. Stap A toonde lef om te proberen de omstandigheden van sekswerkers te verbeteren, en die stap is al genomen. Sterker nog ook het ministerie van toen VenJ heeft dit gesubsidieerd.
- De huurders bij MRL zijn voornamelijk Bulgaarse vrouwen, de klanten lang niet altijd Nederlands. Is dit de doelgroep waar overheidsgeld heen moet? Daarop zou ik zeggen: de nationaliteit is irrelevant, het gaat erom een algehele wending ten goede in de raamprostitutie te realiseren. Zit deze groep te wachten op taalcursussen en is er bereidheid actief te participeren? Nog niet echt, zij zijn vooral geïnteresseerd in een goede en schone werkplek. Niettemin was het animo om mee te praten opvallend groot.
- Het is niet alleen aan de gemeente om scenario 3 te effectueren. Dat klopt. Als Start Foundation en Rabobank afhaken dan zal dit scenario niet lukken. Ook het wijzigen van de statuten is niet aan de gemeente. Het is aan de gemeente om als zij dit wil de partners te overtuigen.

Overige Aanbevelingen

APV

Onderzoek de mogelijkheden voor het creëren van een hybride prostitutievorm waarbij sekswerkers klanten via internet werven en een veilige werkplek kunnen huren in een raamprostitutiebedrijf. Dit zou een veilige werkplek kunnen betekenen, de populatie huurders gevarieerder maken en ook een bijdrage kunnen leveren aan een modernisering van het gebied.

Meldingsbereidheid

Investeer in het vergroten van de meldingsbereidheid binnen het raamprostitutiegebied. Hierbij kan tevens worden overwogen het sanctiestelsel bij handhaving nog verder te differentiëren.

Omgeving

Plaats borden die aangeven dat het nemen van foto's is verboden en handhaaf daarop.

Tot slot

Het is geen eenvoudige weg om scenario 3 te kiezen. Tijdens mijn onderzoek viel mij op hoe betrokken allen die ik sprak zijn, ook diegenen die aanvankelijk geen voorstander waren, om het experiment te laten slagen. Vrijwel eensgezind zagen zij dat de doelen niet haalbaar waren, dat de relaties tussen de stakeholders onvoldoende waren, dat van een coöperatie geen sprake was, en dat het experiment eigenlijk onvoldoende gestut was in onderzoek. ~~en toch~~Toch was er een wil om de schouders er nog een keer onder te zetten om alsnog, zij het op een minder ambitieus niveau, van het experiment een succes te maken. Dat is ook Amsterdam.

CONCEPT

Geraadpleegde bronnen t.b.v. onderzoek naar My Red Light

Aanbiedingsbrief burgemeester aan raadscommissie - *bestuurlijke monitor programma prostitutie 2017*
Akte van oprichting stichting My Red Light, Loyens en Loeff
Beantwoording schriftelijke vragen Hammelburg Ernsting Temmink en Simons *dreigende sluiting raambordeel My Red Light* april 2018
Bedrijfsplan stichting My Red Light
Brief lid raad van toezicht My Red Light aan wnd. burgemeester Van Aartsen 3 juli 2018
Brief raad van toezicht My Red Light aan burgemeester Halsema inzake *verzoek tot onderhoud 3 september 2018*
Daalder, A.L. (2002). *Het bordeelverbod opgeheven*. Den Haag: WODC
Prof.mr C.E.Dettmeijer-Vermeulen, *oratie bij aanvaarding Cleveringaleerstoel*, Leiden 26 november 2018
Gemeente Amsterdam (2015): *Project Eigen Raam, haalbaarheidsonderzoek*
Gemeente Amsterdam (2015): *Verslag dwarskijksessie eigen Raam*
Gemeente Amsterdam: *Besluit verlenen vergunning*
Gemeente Amsterdam: *Bestuurlijke monitor programma prostitutie 2017* inclusief bijlage bij de bestuurlijke monitor programma prostitutie 2017
Gemeente Amsterdam: handhavingsstrategie plaatsgebonden prostitutiebedrijven via https://www.amsterdam.nl/zorg-ondersteuning/prostitutie/handhavingsstrategie/
Gemeente Amsterdam: prostitutiehoofdstuk Algemene Plaatselijke Verordening via https://www.amsterdam.nl/zorg-ondersteuning/prostitutie/vastgestelde-apv/
Gespreksverslag burgemeester – raad van toezicht 14 september 2018
Handelingen II 2015/16, 97, item 15, p. 17 e.v.
Kamerstukken II 2009/2010, 32 211, *Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*
Kamerstukken II, 2014/15, 33885, *de Novelle*
Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2007). *Mensenhandel - Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.
Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2016), *Prostitutie en mensenhandel*. Den Haag: BNRM
Nota van beantwoording inspraak prostitutiebeleid via https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/533994/06nota_van_beantwoording_inspraak_prostitutiebeleid_2.pdf
Notitie raad van bestuur My Red Light: *Concepttekst voorstel aanpassing meldcode vermoeden dwang/mensenhandel* 15 september 2018
Notitie raad van toezicht: *negatieve ontwikkelingen My Red Light* 9 september 2018
Notitie samenvatting My Red Light 21 september 2018
Notitie staf burgemeester (december 2017): *Voortgang My Red Light*
Notitie staf burgemeester (januari 2017): *Aanvraag exploitatievergunning My Red Light*
Raadsbrief m.b.t. de panden van My Red Light 23 mei 2017
Raadsbrief opening My Red Light 11 mei 2017
Regioplan (juli 2018): *Tussenrapportage monitor My Red Light: voortgang, eerste indrukken en de toekomst*. Amsterdam: Regioplan
Rekenkamer Amsterdam (2018): *Project 1012 onderzoeksrapport* via https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/project-1012-onderzoeksrapport/
Uitspraak Raad van State inzake de prostitutiebepalingen uit de Amsterdamse APV: 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2856
Schone Schijn: De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector, KLPD, Dienst Nationale Recherche, juli 2018
Soa Aids Nederland, Aidsfonds & PROUD (2018): *Sekswerk en geweld in Nederland* via

CONCEPT

https://www.soaaids.nl/nl/item/news-public-prof/veel-geweld-tegen-nederlandse-sekswerkers

Statuten stichting My Red Light (2015)

Internet:

https://www.facebook.com/justine.leclercq.58/videos/1895170670543924/?q=marcel%20heyman

https://www.vn.nl/my-red-light/

https://www.facebook.com/Annemarie-van-Gaal-De-Columns-650199388478398/

https://www.ad.nl/utrecht/wat-is-er-met-de-vrouwen-van-het-zandpad-en-hun-klanten-gebeurd~a594f637/

www.wijzijnproud.nl

https://www.trouw.nl/home/prostitutiebeleid-nieuw-zeeland-is-wel-effectief~acf5284d/

https://www.trouw.nl/home/nieuw-zeeland-is-geen-prostitutie-succes~a64a104e/

https://www.vrouwenrecht.nl/2016/05/26/brief-aan-tweede-kamer-over-het-wetsvoorstel-regulering-prostitutie-26-mei-2016/

https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34193-5.html

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Met opmaak: Engels (Verenigde Staten)

Met opmaak: Engels (Verenigde Staten)

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Met opmaak: Engels (Verenigde Staten)

Met opmaak: Engels (Verenigde Staten)

Gewijzigde veldcode

Met opmaak: Engels (Verenigde Staten)

Met opmaak: Engels (Verenigde Staten)

Gewijzigde veldcode

Met opmaak: Engels (Verenigde Staten)

Met opmaak: Engels (Verenigde Staten)

Met opmaak: Engels (Verenigde Staten)

Met opmaak: Engels (Verenigde Staten)

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Met opmaak: Engels (Verenigde Staten)

Met opmaak: Engels (Verenigde Staten)

CONCEPT

BIJLAGE 1

Overzicht respondenten

Gemeente Amsterdam	Bestuurlijk team prostitutie
Gemeente Amsterdam	Programma prostitutie
Gemeente Amsterdam	Dienst juridische zaken
Universiteit van Amsterdam	
Non Nobis	
P&G292	
My Red Light	Raad van bestuur
My Red Light	Raad van toezicht
Exploitant raamprostitutiebedrijf	
PROUD	
HVO-Querido	
Startfoundation	
Rabobank	
Rabo Foundation	
Freelance onderzoeker sekswerk	
Politie	AVIM
Politie	Wijkteam Burgwallen

CONCEPT