Gemeente Amsterdam

Bezoekadres
Jodenbreestraat 25
1011 NH Amsterdam

Postbus 1840
1000 BV Amsterdam
Telefoon 14 020
amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 1840, 1000 BV Amsterdam

Aan: Gemeenteraad Amsterdam

Datum	UPDATE NA STAF 1910 Concept 19 oktober 2020
Bijlage(n)	Bijlage: Marktverkenning bureau SITE
Onderwerp	Nadere uitwerking scenario's raamprostitutie Wallen/Singelgebied

Geachte leden van de raad,

Op 28 mei jl. hebben we in de commissie AZ gesproken over de scenario's voor raamprostitutie op de Wallen/Singel. U gaf aan dat u zich in grote lijnen kunt vinden in de voorstellen die het college u heeft voorgelegd tot ontwikkeling van een 'prostitutiehotel' of 'erotisch centrum'. De uitwerking daarvan is sindsdien in volle vaart voortgezet. In deze brief gaat het college in op de resultaten van twee stappen die de afgelopen maanden zijn genomen: een eerste marktverkenning en een eerste fase locatieonderzoek, en wordt u meegenomen in de vervolgstappen. Tot slot gaat het college in op een aantal toezeggingen in de commissie AZ van mei.

Toekomstperspectief
Eerst nog een woord vooraf. Het realiseren van nieuwe werkplekken voor sekswerkers is geen eenvoudige opgave, maar het is van groot belang om perspectief te bieden. Perspectief aan sekswerkers, die de mogelijkheid krijgen te kiezen voor een nieuwe locatie met werkplekken van hoog kwalitatief niveau, waar veel meer mogelijkheden zijn voor het tegengaan van ongewenste bejegening en overlast, en met kansen voor sekswerkers die nu niet of onvoldoende de mogelijkheid hebben om te werken op een veilige, vergunde plek.
Perspectief ook voor onze stad met haar bewoners en ondernemers. Denk daarbij aan de bewoners van onze binnenstad die nu disproportioneel de lasten dragen van het toerisme, en aan een plek waar een nieuw kwalitatief hoogwaardig Prostitutiehotel of Erotisch Centrum optimaal kan worden ingepast.

Die behoefte aan perspectief spreekt ook uit de brief van 16 oktober jl. van acht ondernemersorganisaties, verenigd in het Georganiseerd Bedrijfsleven Amsterdam (GBA), waarin

zij voorstellen om via tien speerpunten het toerisme in de hoofdstad te laten herstellen op een verantwoorde manier, zonder de excessieve overlast van bezoekers van voor de coronatijd[1]. De speerpunten zijn onder meer een verzoek om het coffeeshop- en raamprostitutiebeleid te wijzigen, initiatieven buiten het centrum te ontwikkelen voor een spreiding van de bezoekersdruk, en in te zetten op kwaliteitstoerisme, onder meer via campagnes.
Het college waardeert deze inzet vanuit de stad en ervaart dit als steun voor het collegebeleid waarin wordt ingezet op een verbetering van de stad op vele fronten (zie ook hierna p. 7 en 8).

Natuurlijk kan - en zeer waarschijnlijk zal - de Covid-19 crisis ook invloed hebben op waar we uiteindelijk uitkomen. Die onzekerheid geldt voor vele ambities maar mag ons niet belemmeren om te blijven werken aan de toekomst. Samen met u en met de stad wil het college zich blijven inzetten voor het realiseren van nieuwe werkplekken voor sekswerkers. Hierna wordt toegelicht waar we nu staan en waar we over een aantal maanden willen zijn.

Marktverkenning bureau SITE
In de commissie AZ van mei benadrukte u dat het belangrijk is de markt te betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe werkplekken. Het college onderschrijft dit. Bureau SITE heeft in opdracht van de gemeente een marktverkenning uitgevoerd voor de twee varianten die zijn besproken in de commissie AZ: een 'Prostitutiehotel'[2] (PH) en een 'Erotisch Centrum'[3] (EC). Door SITE zijn gesprekken gevoerd met uiteenlopende partijen als institutionele & particuliere beleggers, projectontwikkelaars/vastgoedondernemer, exploitanten, maatschappelijke organisaties, gemeentelijke adviseurs en een belangenorganisatie van sekswerkers.
SITE concludeert dat de opgave complex is en dat marktpartijen voorzichtig zijn. Er lijkt op dit moment een beperkt aantal geïnteresseerde/te interesseren marktpartijen te zijn. Zij hebben een duidelijke voorkeur voor een EC met niet alleen prostitutie, maar ook horeca en ander entertainment. Er hebben zich partijen gemeld die het concept verder willen uitwerken. Qua financiering lijken de mogelijkheden met name te liggen bij particuliere beleggers.
SITE geeft de volgende adviezen mee voor het vervolg van de uitwerking:

- Een concreet plan op een concrete plek met zekerheid van goedkeuring op planologische procedures geeft meer bereidheid bij marktpartijen.
- De rol van de gemeente moet zich beperken tot locatieselectie, gronduitgifte en bevorderen bestemming en vergunningverlening. Daarbij moet rekening worden gehouden met de sterke behoefte in de markt tot langjarig bestuurlijk commitment van de gemeente.
- Een aantal ondervraagden betwijfelt of de doelstelling 'terugbrengen van drukte en overlast op de Wallen' kan worden bereikt door het sec realiseren van een PH/EC. Bij

[1] https://amsterdamcity.nl/belangrijke-kwesties/tien-speerpunten-voor-ontwikkeling-bezoekerseconomie/
[2] Het voorlopige programma Prostitutiehotel bestaat uit 100 werkplekken (zowel inpandige ramen als hotelkamers voor werving via internet) en slechts kleinschalige horeca. Deze variant richt zich alleen op de doelbewuste klant voor sekswerkers.
[3] Het voorlopige programma Erotisch Centrum bestaat uit 100 werkplekken (zowel inpandige ramen als hotelkamers voor werving via internet) en biedt daarnaast uitgebreidere horecafuncties en erotisch entertainment (bijvoorbeeld cafés, restaurant, bistro, nachtclub, seksttheater, seksclub, sekswinkel). Deze variant richt zich naast de doelbewuste klant voor sekswerkers ook op de beschikbaar aanbod-klant/feesttoerist..

terugdringen van drukte en overlast in de Wallen hoort volgens hen ook het verminderen van ramen op de Wallen.
- SITE acht de spontane belangstelling momenteel nog onvoldoende om te kunnen starten met een kansrijke 'selectie van marktpartijen', en adviseert daarom een 'onderhandelingsgerichte dialoog' te starten waarbij:
    - de gemeente actief de markt benadert en partijen uitnodigt om één of meerdere combinaties te vormen die een businesscase voor een PH en/of een EC willen opstellen;
    - via de dialoog de gemeentelijke uitgangspunten verder worden uitgewerkt in voorwaarden.

Het college volgt het advies van SITE om actief de markt te benaderen (stap 1) en een dialoogfase met de markt in te richten (stap 2).

Locatieonderzoek PMB
Het gemeentelijk Projectmanagementbureau (PMB) heeft een (eerste fase) locatieonderzoek uitgevoerd naar mogelijke gebieden waar een PH of EC zou kunnen worden ontwikkeld. Er is in deze eerste fase met name gekeken naar de omvang van de locatie, bereikbaarheid, ontwikkelkansen en naar 'kwetsbare' functies in de nabijheid.
Hierbij geldt: de stad is vol en locaties zijn schaars; veel partijen zoeken voor uiteenlopende functies naarstig naar potentieel beschikbare ruimte.
Uit het onderzoek is een aantal locaties/gebieden naar voren gekomen met de potentie om een PH of EC op goede wijze in te kunnen passen. Deze locaties/gebieden zijn veelal transformatiegebieden die veranderen en in ontwikkeling zijn. Ze zijn goed bereikbaar met het OV en liggen niet in het centrum van de stad. Een belangrijke opmerking bij de lijst is dat de gemeente op de meeste locaties geen gemeentelijke grondpositie heeft. Dat maakt de ontwikkelcasus complexer en dat kan invloed hebben op de doorlooptijd.

Om u een beeld te geven treft u hier een voorlopige shortlist van gebieden.
Het college benadrukt dat het gaat om een voorlopige shortlist; er kunnen locaties afvallen en bijkomen, ook als uitkomst van de dialoog met geïnteresseerde marktpartijen. De gebieden die nu op deze voorlopige shortlist staan bieden kansen, maar er zijn ook knelpunten waarnaar nader onderzoek wordt verricht. Uiteraard is in een volgende fase inspraak en participatie van belanghebbenden bij de locaties essentieel. De voorlopige shortlist wordt komende periode verder verfijnd en mogelijk aangevuld, onder andere door verder te kijken naar bestaand vastgoed en hotels.
In een vertrouwelijke technische sessie (zie hierna) zult u verder worden geïnformeerd.

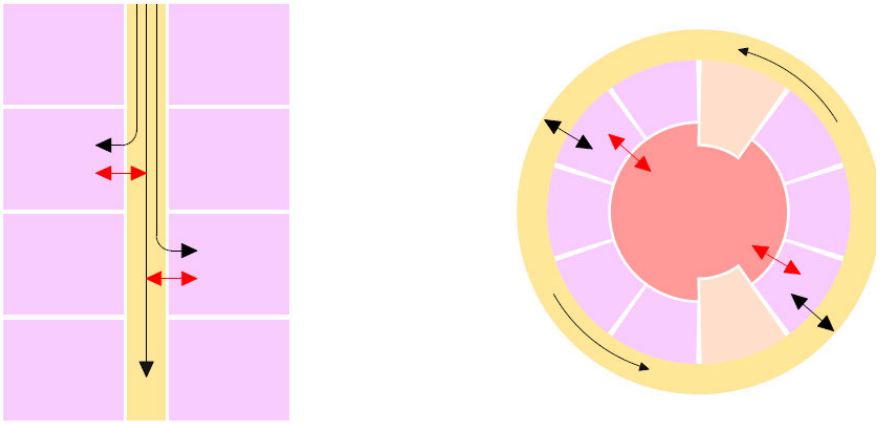
Shortlist locaties
Amstel III (Zuidoost)
Arenapoort (Zuidoost)
Sloterdijk 2 Zuid (Nieuw-West)
Sloterdijk Noord (Nieuw-West)
Zuid / Rai (Zuid)
Hamerkwartier (Noord)

Waterlocatie (locatie nog onbekend)
Eenhoorngebied (Oost)

Volumestudie PH/EC
PMB heeft een volumestudie laten doen door Moke Architecten aan de hand van een voorlopig programma (functies, volumes) voor een PH/EC. Doel van die volumestudie is een beeld te vormen van het benodigde volume en de inpasbaarheid van de functies ('het programma') in een gebouw of op een kavel (footprint). Dit is noodzakelijk voor het locatieonderzoek.

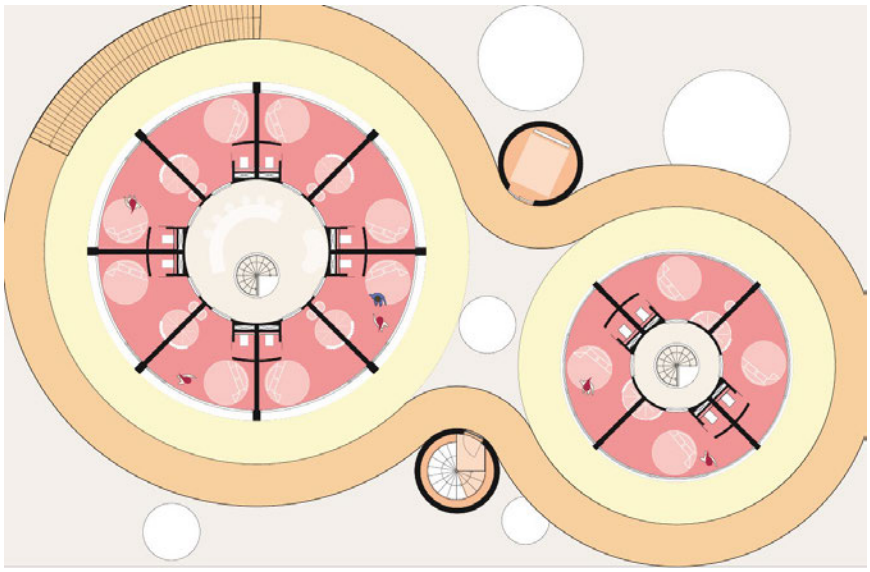
Een belangrijk aspect van deze studie is de inpandige oplossing voor de bezoekersstroom. Bezoekers bewegen zich via een *hellingbaan* inpandig langs de ramen, andersoortige werkplekken en horeca/entertainment. Dit geeft veel meer mogelijkheden om grip te houden op de bezoekers en overlast en onveilige situaties te voorkomen.

Met onderstaande afbeeldingen[4] kunt u zich enig beeld vormen hoe een PH of ER ruimtelijk vormgegeven zou kunnen worden. Let wel: het betreft hier een volumestudie en dus geen ontwerp.

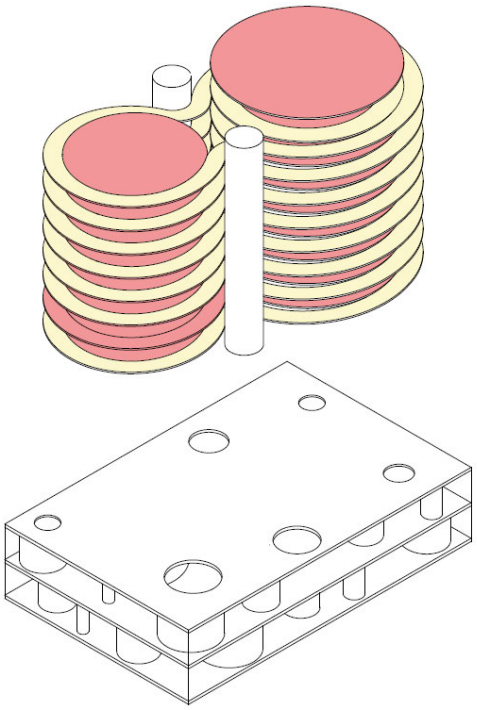


Traditionele opzet vs. nieuwe opzet (roze: hotelkamers; rood: huiskamer voor sekswerkers; beige: kantoorruimte; geel: loopruimte bezoekers over hellingbaan)

[4] Bron van alle schetsen: Moke Architecten



Verwerkt in een gebouw met twee cilinders



Prostitutiehotel (boven) met ruimte voor extra functionaliteiten van Erotisch Centrum (onder)



Maquette van de volumestudie met spiraalvormige hellingbaan (foto: Moke architecten)

Doorlooptijden voor ontwikkeling PH/EC

De doorlooptijden voor ontwikkeling van een PH of EC zijn in kaart gebracht. Hierbij zijn verschillende casusposities betrokken voor eigendom grond/gebouw zoals deze zich nu ook voordoen op de voorlopige shortlist. De doorlooptijd vanaf de definitieve keuze locatie totdat het gebouw gereed is voor gebruik, is afhankelijk van de locatie specifieke situatie (grondeigendom, nieuwbouw of transformatie, vorm van uitgifte/aanbesteding) en ligt naar schatting tussen de 3,5 en 10 jaar. In dit kader: in de commissie van mei verzocht lid Hammelburg te bezien of op korte termijn – voor september - een (tijdelijke) locatie voor een prostitutiehotel kon worden gevonden. Gelet op de complexiteit van de opgave en doorlooptijden die ook gelden voor een tijdelijke locatie is een realisatie op zeer korte termijn helaas niet mogelijk.

Relatie met overlast door drukte op Wallen

In de commissie AZ van 28 mei is door uw raad (lid Boutkan) gevraagd te bezien of bij het inrichten van een PH/EC het aantal ramen op de Wallen kan worden verminderd. Die vraag is een essentieel onderdeel van het debat met uw raad over de scenario's raamprostitutie. In de raadsbrief van 17 februari 2020 (paragraaf 1.5) is de relatie tussen een nieuwe locatie en een mogelijke vermindering van het aantal werkplekken op Wallen/Singel al toegelicht[5].

[5] In bijlage 2 bij de raadsbrief d.d. 170220 (bijlage 2 was vertrouwelijk voor uw raad ter inzage gelegd) is een eerste uitwerking gegeven van de juridische en financiële consequenties indien zou worden gekozen voor een vermindering van het aantal ramen op de Wallen.

Uw raad heeft zich in de Commissie van 28 mei nog niet in meerderheid uitgesproken of uw raad kiest voor een prostitutiehotel of een erotisch centrum, en of uw raad wenst dat op termijn het aantal ramen op de wallen vermindert.

Het college zet in op een wezenlijke wijziging van de binnenstad: niet meer gericht op massaal feesttoerisme, maar een aantrekkelijke binnenstad voor eenieder. Daarbij liggen onder meer inzake de raamprostitutie wezenlijke keuzes voor, waarover het college graag met uw raad van gedachten wisselt. Als volgt.

1. *Keuze voor ontwikkeling van een erotisch centrum*

Een van de drie doelstellingen in het debat over raamprostitutie is het verminderen van drukte op de Wallen. Dan ligt het voor de hand om te kiezen voor ontwikkeling van een alternatieve prostitutielocatie die 'de meeste kans geeft' om de 'beschikbaar aanbod-klant[6]'/feestbezoekers te verleiden om daarnaartoe te gaan in plaats van (meermaals) naar de Wallen. Daarom vindt het college het logisch in te zetten op ontwikkeling van een EC waarin meer horeca/entertainment is dan bij een PH (waarin uitsluitend prostitutie en een klein cafe zou zijn), omdat een EC zich ook op dat soort bezoekers richt (in plaats van uitsluitend op doelgerichte seksklandizie zoals een PH).

Daarbij geldt wel dat het college in brede zin (niet alleen voor de binnenstad) inzet op herijking van het aantal en soort toeristen (zie de raadsbrief van wethouder Everhardt d.d. 27 augustus 2020; zie Commissie FEZ 24 september jl.[7]). Daarom wil het college inzetten op een wat 'bescheidener' EC met niet al te uitgebreide horeca en slechts in beperkte mate andere op toeristen gerichte functies.

Natuurlijk moet het alternatief wel voldoende aantrekkelijk blijven voor marktpartijen. Zij geven aan meer perspectief te zien voor een EC dan voor een PH en dat hun interesse in ontwikkeling van een nieuwe locatie samenhangt met de vraag in welke mate de ramen op de Wallen behouden blijven.

2. *Vermindering aantal ramen Wallen*

Om de drukte op de Wallen wezenlijk te kunnen verminderen en om een te ontwikkelen alternatieve locatie de meeste kans van slagen te geven ligt voor de hand dat op termijn het aantal ramen op de Wallen significant zal moeten verminderen. Het college bespreekt graag of uw raad dit onderschrijft.

Zoals toegelicht in paragraaf 1.5 van de raadsbrief van februari 2020 kan vermindering van het aantal ramen op twee manieren. De eerste manier is de meer 'sturende overheid' waarbij nieuwe

[6] Degenen die in eerste instantie komen voor de combinatie van coffeeshops en horeca en ramenkijktoerisme en pas ter plekke besluiten naar een sekswerker te gaan. Uit het onderzoek van OIS (augustus 2019) en het rapport van Wallen-verkenner [redacted] (zomer 2019) komt het beeld naar voren dat de hoofdmoot van de bezoekers op de Wallen niet bestaat uit doelgerichte seksklanten, maar uit mensen die komen voor combinatie van vertier en de Wallen: horeca, coffeeshops en ramen in de historische binnenstad.

[7] www.amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9107507/1/Raadsbrief%20toekomst%20bezoekerseconomie_20200827%20DEF2_0

werkplekken in de plaats komen van werkplekken op de Wallen/Singel. Binnen deze variant kan worden gedacht aan een vrijwillige verplaatsing van een aantal exploitanten naar de nieuwe locatie en/of een gedwongen sluiting. De tweede manier is om nieuwe werkplekken te realiseren en vervolgens de 'werking van de markt' af te wachten. Mogelijk neemt de raamprostitutie op de Wallen geleidelijk af doordat ondernemers zelf besluiten te stoppen vanwege afnemende klandizie door de nieuwe locatie elders, of door algemene ontwikkelingen in de markt, zoals de toename internetwerving, naderende pensionering exploitanten, de huidige Covid 19-crisis, of doorde roep vanuit de stad om hervorming van de binnenstad. Daarbij is niet zeker of die natuurlijke afname van het aantal ramen op de Wallen zich inderdaad zal voordoen en zo ja: in welke mate en op welke termijn. Een voordeel is dat de gemeente zich hier aanzienlijke kosten kan besparen van (schade)vergoedingen (zie vertrouwelijke bijlage 2 bij raadsbrief 170220).
(@DJZ/DMC Ten behoeve van finaal advies. Deze alinea is een kopie van tekst uit de raadsbrief van 1702020, behalve de toevoeging van de zinsnede: '… naderende pensionering exploitanten, de huidige Covid 19-crisis, of door-de roep vanuit de stad om hervorming van de binnenstad.')

Het college benadrukt bij dit alles nogmaals dat de keuzes ook moeten leiden tot een positieverbetering van sekswerkers in onze stad; zij moeten op goede, vergunde werkplekken hun vak kunnen uitoefenen. In een te ontwikkelen alternatief moeten juist ook kansen worden geboden aan diegenen die nu niet goed terecht kunnen op de bestaande vergunde werkplekken achter de ramen of in seksclubs.

Relatie met aanpak Binnenstad
Voor het terugdringen van de overlast in de binnenstad – zeker ook als het toerisme weer aantrekt na de Covid-19 crisis - blijft het uiteraard essentieel om niet alleen te kijken naar de raamprostitutie, maar juist ook naar de combinatie van alle functies die er zijn in de binnenstad en in het bijzonder op de Wallen. De integrale aanpak vanuit de Aanpak Binnenstad wordt dan ook doorgezet; u wordt daarover bij separate brief verder geïnformeerd.

Vervolgstappen en planning
Technische sessie
Om u goed mee te nemen in de uitkomsten van de marktverkenning en het locatieonderzoek en om met u de consequenties daarvan voor de voorliggende opgave te bespreken, biedt het college u aan een vertrouwelijke technische sessie te organiseren, indien mogelijk eind november.

Planning
Samen met u en met de stad wil het college deze complexe opgave verder aanpakken. We zien perspectief voor het behalen van de drie uitgangspunten van de scenario's (betere positie sekswerkers, tegengaan ondermijning, minder overlast door drukte op de Wallen).
Het streven is medio volgend jaar tot besluitvorming te komen over nieuwe werkplekken. Deze planning is afhankelijk is van een groot aantal omstandigheden, zoals de uitkomsten van de dialoogfase met de markt en het maatschappelijk overleg. Natuurlijk speelt ook mee dat we niet weten hoe het toerisme aan de stad en de seksbranche zich na de crisis zullen ontwikkelen.
In een volgend debat spreek ik graag met u over de verdere uitwerking en nodig ik u ook uit tot meedenken over de opgave.

Toezeggingen Commissie AZ 28 mei
Tot slot een reactie op een aantal toezeggingen in de commissie AZ van 28 mei.

Aandacht voor fiscale constructie in uitwerking
In de commissie AZ verzocht fractie Bij1 om te kijken naar problemen die de zogeheten 'opting-in constructie' geeft voor sekswerkers. Opting-in is een (fiscale) constructie van een arbeidsverhouding waarbij de sekswerker niet in loondienst is[8]. Deze constructie wordt vaak gebruikt in seksclubs. Exploitanten kiezen voor opting-in omdat loondienst vanuit financieel oogpunt een minder gunstige optie is. Bij de wettelijke invoering van de opting-in regeling voor de relaxbranche was verbetering van de positie van sekswerkers een belangrijke doelstelling. Daarom zijn aan de toepassing van de opting-in regeling in de relaxbranche bepaalde voorwaarden gekoppeld, die worden aangeduid als 'het voorwaardenpakket'[9]. Indien een juiste invulling wordt gegeven aan het voorwaardenpakket waarderen de sekswerkers de flexibiliteit/ verlichting administratieve takenpakket. In de praktijk zien de zorgpartners echter ook dat het voorwaardenpakket regelmatig niet goed wordt toegepast. Zo geven sekswerkers aan dat uitbetaalde bedragen niet altijd kloppen, dat sommige exploitanten frauderen bij de belastingaangifte en proberen om sekswerkers te verbieden ook elders te werken. Niet alle sekswerkers blijken voldoende op de hoogte van hun rechten of het lukt hen onvoldoende deze rechten op te eisen. In de uitvoering van opting-in worden er dus inderdaad nadelen ervaren door sekswerkers. Hier komt bij dat bij opting-in de sociale zekerheid van een normaal dienstverband (betaald zwangerschapsverlof, ziekteverlof en WW) ontbreekt.
De gemeente gaat over deze pijnpunten met de branche in gesprek en er zal door de zorgpartners nog meer aandacht worden besteed aan informatievoorziening aan sekswerkers.

Voorbeelden zelfbeheer buitenland
U (fractie BIJ1) vroeg -mede met het oog op ontwikkeling van een nieuwe locatie- om onderzoek te doen naar voorbeelden van zelfbeheer. Er is onder meer gekeken naar de door u genoemde vormen van zelfbeheer door sekswerkers in San Francisco en Chiang Mai. Zowel de club in San Francisco als Chiang Mai zijn stripclubs van beperkte omvang; zoals in het debat is aangegeven wordt enige mate van zelfbeheer niet bij voorbaat uitgesloten, maar lijkt volledig zelfbeheer door sekswerkers niet geschikt voor de ontwikkeling van een nieuwe locatie van een niet onaanzienlijke

[8] In het geval van opting-in is de exploitant gevrijwaard van werkgeverspremies, werknemersverzekeringen en heffing ZVW (gezamenlijk een loonopslag van bijna 30% op het bruto loon. Daarnaast ligt het risico op teruglopende klandizie bij opting-in bij de sekswerker. Bij loondienst moet de werkgever de afgesproken werkuren doorbetalen. Zie ook https://sekswerkerfgoed.nl/wat-is-opting-in
[9] Het voorwaardenpakket bestaat uit: A. De arbeidsverhouding: sekswerkers bepalen zelf wanneer ze werken, of ze klanten en handelingen weigeren, welke in de branche gangbare kleding ze dragen, of ze alcohol willen (mee)drinken, wie hen medisch begeleidt, en wanneer ze hun (netto) inkomsten krijgen van de exploitant; B. De inkomsten: afspraken over inkomsten van de sekswerker moeten schriftelijk worden vastgelegd. Bij iedere uitbetaling op een door de sekswerker te bepalen tijdstip moet de exploitant een schriftelijk overzicht geven en jaarlijks een jaaropgave. Vergoeding voor extra werkzaamheden, niet vooraf met de cliënt overeengekomen, moeten geheel aan de sekswerker toekomen; C. De exploitant mag niet verplichten tot ander werk, niet verbieden voor andere exploitanten te werken, geen boetes opleggen en moet zich aan de Privacyregelgeving houden (bijvoorbeeld geen post naar het huisadres sturen zonder dat dit is afgesproken); D. De exploitant moet (schriftelijke) informatie over de voorwaarden verstrekken aan de sekswerkers.

omvang. Ook geldt: voor succesvol zelfbeheer is een sterke basis nodig van sekswerkers die in staat zijn om zich voor een lange periode aan een exploitatie te verbinden in een vorm van zelfbeheer. Onder meer omdat veel sekswerkers in Amsterdam voor een betrekkelijk korte periode werken is dit al lastig te realiseren.
In het debat onderstreepte u het belang van inspraak van sekswerkers in de exploitatie van een nieuwe locatie; dat belang onderschrijft het college en dit zal worden betrokken in de verdere gedachtenvorming.

Overige toezeggingen
In de commissie AZ zijn twee andere toezeggingen gedaan, te weten: onderzoeken of thuissekswerk mogelijk kan worden gemaakt, en onderzoeken wat de meerwaarde zou kunnen zijn van een Overweeghuis voor het Amsterdamse prostitutiebeleid. Een inhoudelijke reactie op deze toezeggingen volgt bij aparte raadsbrief.

Met vriendelijke groet,
Namens het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

Femke Halsema
burgemeester