Verkenning alternatieve legale werkplekken buiten de Wallen/Singelgebied

Versie 29 november 2019

Inhoud

Achtergrond..... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
1. Ontwikkelingen in de markt 3
Werving steeds vaker via internet 4
Internationalisering 4
Vraag naar raamprostitutie krimpt 4
Vraag naar andersoortige ruimten 4
2. Uitgangspunten betrokken partijen 5
Sekswerkers 5
Klanten 5
Ondernemers 5
Politie/ gemeentelijke toezichthouders/zorgpartijen 5
3. Contouren nieuwe werkplekken 6
Vorm sekswerk 6
Omvang 7
Conclusie 8
4. Eisen aan locatie 8
5. Implementatie 9
Modellen voor ontwikkeling/exploitatie 9
Pandeigenaar/ontwikkelaar 9
Exploitant 9

Inleiding

Een belangrijke reden voor het creëren van legale werkplekken is dat sekswerkers hier schoon, transparant en veilig hun beroep kunnen uitoefenen, omdat we hier toezicht, beveiliging en hulpverlening kunnen organiseren. In de onvergunde branche is dit veel minder goed te organiseren en daarom willen we met het creëren van legale plekken de kwetsbare onvergunde branche terug te dringen. Uit een onderzoek naar de maatschappelijke positie van sekswerkers blijkt dat een meerderheid van de sekswerkers het liefst op een vergunde werkplek werkt[1]. Bij het ontbreken van legale werkplekken hebben sekswerkers geen andere keus dan illegaal te werken.

Sekswerkers die illegaal werken, bijvoorbeeld thuis, in hotels of vakantieparken, zijn minder veilig door het ontbreken van toezicht, beveiliging en hulpverlening en lopen groter risico in uitbuitingssituatie terecht te komen. Zij kunnen minder makkelijk klanten weigeren en er zijn geen voorzieningen als het mis gaat. Sekswerkers zullen minder snel misstanden melden of aangifte doen omdat ze onvergund werken en daardoor boetes of sluiting riskeren en soms hun woning verliezen[2]. Dit beeld wordt bevestigd door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel die in de Slachtoffermonitor 2013-2017 vermeldt dat er een verschuiving plaats vindt van het aandeel aangetroffen slachtoffers van seksuele uitbuiting in de zichtbare sectoren (raamprostitutie en clubs, bordelen, privéhuizen) naar de minder zichtbare sectoren (thuisprostitutie, escort/hotelprostitutie en de overige sectoren)[3]. Vaak wordt aangegeven door sekswerkers die vanuit huis werken (dat is waarschijnlijk de grootste groep in de niet-vergunde branche) dat ze niet achter het raam, in een club of in de escort willen werken.

De uitdaging is om een vorm in de vergunde branche te creëren waar sekswerkers daadwerkelijk willen werken en waar toezicht, beveiliging en hulpverlening goed georganiseerd kunnen worden.

Uitgangspunten

In dit stuk staan de drie uitgangspunten die geformuleerd zijn voor de scenario-discussie centraal:

1. Betere mensenrechten
2. Minder ondermijning
3. Minder overlast door drukte

We gaan met name in op de eerste twee uitgangspunten. Voor het derde uitgangspunt geldt dat we op dit moment slechts kunnen gissen naar de impact van het creëren van alternatieve werkplekken buiten de Wallen op de overlast door de drukte op de Wallen. Mogelijk wordt door het bestuur in een later stadium verder richting gegeven aan mogelijke consequenties voor het creëren van nieuwe werkplekken op de werkplekken op de Wallen.

1. Ontwikkelingen in de markt

In Utrecht is in aanloop van het opzetten van het Nieuwe Zandpad begin 2019 een onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkelingen in de markt. De belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek hebben we getoetst en aangevuld in gesprekken met sekswerkers, exploitanten en ketenpartners als politie, OM en zorgpartijen.

---

[1] Snippe, J. (2018). Onderzoek maatschappelijke positie sekswerkers. Groningen-Rotterdam, Breuer&Intraval.
[2] Kloek, M. (2018). Sekswerk en geweld in Nederland. Proud/SOA Aids Nederland.
[3] Bolhaar, H. (2018). Slachtoffermonitor mensenhandel 2013 - 2017. Den Haag, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.

Werving steeds vaker via internet

De belangrijkste ontwikkeling in de markt is dat de werving van klanten voor prostitutie de afgelopen jaren in toenemende mate via internet plaats vindt. Sekswerkers plaatsen advertenties om hun diensten aan te bieden. Een schatting op basis van een analyse van advertenties met behulp van de webcrawler, aangevuld met handmatige controles, leert dat er in Amsterdam in een week tussen de // en // unieke sekswerkers hun diensten via internet aanbieden. //hebben we cijfers/schattingen?//

Internationalisering

Met name vanuit de groep experts wordt gewezen op de toegenomen internationalisering van het sekswerk. Volgens een schatting is in de gehele sector circa 50% van de sekswerkers van Nederlandse afkomst en 50% buitenlands. In de raamprostitutie ligt die verhouding anders. //check// Zo is bijvoorbeeld op de Wallen 80% buitenlands en 20% Nederlands.

Vraag naar raamprostitutie krimpt

Algemeen

Er is in Nederland al een aantal jaren een sterk dalende trend te zien in traditionele vormen van prostitutiebedrijven, zoals seksclubs, raambordelen en privéhuizen: grofweg van 1300 in 2006 naar 800 in 2014. Flexibele vormen, waarin meer zelfstandig werkende prostituees hun klanten werven via internet en sociale media, nemen toe. Deze trend is niet uniek voor de prostitutiebranche, maar ligt in lijn met de toename van de verkoop van producten en diensten via internet en de groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) in andere branches in Nederland. Naar verwachting zal deze trend de komende jaren doorzetten. Dit compliceert toezicht en handhaving, maar aan de andere kant lijkt dit mogelijkheden te bieden voor prostituees die zelfstandig en zonder bemoeienis van een exploitant willen werken en daardoor meer autonomie kunnen bewerkstelligen.

Zelfstandig werkende escorts en thuiswerkers geven vergeleken met prostituees in vergunde bedrijven relatief vaak aan dat ze gestart zijn als prostituee vanuit een positieve reden. Als motivatie voor de vorm van thuiswerk wordt onder meer genoemd dat ze hun eigen werktijden willen bepalen en zich niet willen conformeren aan de huisregels van een club of een escortbureau.

Raamprostitutie

Landelijk zien we een terugloop van de raamprostitutie. In sommige gemeenten, zoals Haarlem en Leeuwarden, is er sprake van leegstand van ramen. Dit wordt vooral veroorzaakt door de genoemde flexibilisering, maar ook gemeentelijk beleid speelt mee. Sommige gemeenten dringen raamprostitutie terug en ook is er sprake van strikte regelgeving en handhaving die drempels opwerpen voor sekswerkers om achter het raam te gaan werken. In de grote steden leidt sluiting van ramen tot hogere huren en lopen de inkomsten van sekswerkers terug. Mogelijk gaan sekswerkers daardoor eerder onvergund werken. Toch zal er volgens experts zeker nog vraag naar raamprostitutie zijn en voorlopig ook blijven. Met name de sekswerkers en de hulpverleningsorganisaties benadrukken dat de prostitutiemarkt bestaat uit verschillende segmenten en dat sekswerkers daarbij ieder hun eigen voorkeursplek kiezen.

Vraag naar andersoortige ruimten

Het werven via internet leidt bijna als vanzelf tot een toename van het onvergund werken thuis en in hotels of andere locaties. Sommige sekswerkers willen of kunnen echter niet thuis werken en geven de voorkeur aan legale veilige werkplekken. Er is een toenemende behoefte aan ruimten waar sekswerkers veilig en legaal kunnen werken en waar ze gebruik kunnen maken van voorzieningen en gezamenlijke faciliteiten. Dit kan een raam zijn, een hybride vorm (zowel werven via raam als via internet) of een werkplek waar vanuit uitsluitend via internet geworven wordt. Voor de laatste vorm

kun je denken aan ruimten die flexibel en voor korte tijd gehuurd kunnen worden door sekswerkers die daar met hun klanten afspreken.

2. Uitgangspunten betrokken partijen

Sekswerkers

Sekswerkers geven aan dat er de volgende voordelen zijn van legale werkplekken: meer voorzieningen, meer veiligheid en toezicht en onderling contact met collega's. Zij zien ook nadelen: regelgeving, registratie, kamerhuur en belasting betalen.

Zij komen daardoor tot de volgende randvoorwaarden:

- Laagdrempelig (niet teveel regels)
- Betaalbaar
- Flexibel
- Interessant voor klanten

//aanvullen na gesprek//

Klanten

Klanten vormen een diverse doelgroep die moeilijk te bevragen is. We gaan er – logisch redenerend – vanuit dat voor hen het volgende geldt:

- het aanbod moet interessant zijn (diversiteit)
- het moet veilig zijn
- de locatie moet goed bereikbaar zijn
- er moet enige anonimiteit zijn
- //hier iets toevoegen over geen misstanden, gezondheid?

Ondernemers

//hoe halen we info op? Vorm van marktconsultatie mogelijk?//

Politie/ gemeentelijke toezichthouders/zorgpartijen

Politie en zorgpartijen hebben drie randvoorwaarden voor het creëren van zo schoon, transparant en veilig mogelijke werkplekken. Deze randvoorwaarden dragen bij aan de kwaliteit van de positie van de sekswerker en aan het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. Het gaat om:

- vindbaarheid sekswerkers;
- zichtbaarheid sekswerkers;
- opbouw van vertrouwensrelatie tussen sekswerker, politie, zorg/hulpverleners en gemeentelijk toezichthouders.

//Politie en zorgpartijen hebben drie randvoorwaarden voor het creëren van zo schoon, transparant en veilig mogelijke werkplekken. Deze randvoorwaarden dragen bij aan de kwaliteit van de positie van de sekswerker en aan het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. Het gaat om:

- vindbaarheid sekswerkers;
- zichtbaarheid sekswerkers;
- opbouw van vertrouwensrelatie tussen sekswerker, politie, zorg/hulpverleners en gemeentelijk toezichthouders.

Deze randvoorwaarden hebben consequenties voor de vorm (ramen hebben de voorkeur boven kamerverhuur) en ook bedrijfsvoering (kortdurende verhuur, bijvoorbeeld per uur, zorgt voor een grote omloopsnelheid van sekswerkers waardoor moeilijker aan de randvoorwaarden kan worden voldaan). Los van de vorm kan een aantal zaken meerwaarde hebben voor deze randvoorwaarden:

  - Huiskamer

Door een huiskamer te creëren kan de sociale controle en ook de zichtbaarheid, vindbaarheid en de mogelijkheid tot het opbouwen van een vertrouwensrelatie verhoogd worden.

- Post voor politie/handhaving

Een post waar zowel gemeentelijke handhavers als de politie aanwezig kunnen zijn en van waaruit zij controles kunnen uitvoeren is van belang voor het – zoveel als mogelijk – garanderen van de veiligheid van sekswerkers (en ook van klanten).

Andere randvoorwaarden, met name op het gebied van transparantie en veiligheid:

- Transparantie exploitatie
  Om een transparante exploitatie te hebben moeten schijnconstructies tussen ontwikkelaar en exploitant voorkomen worden. Met andere woorden: de vergunninghouder (exploitant) moet ook echt het bedrijf runnen en niet de ontwikkelaar. De gemeente Utrecht was hier beducht op en voegde, in tweede instantie[4], een formele definitie van een exploitant toe aan de APV: een exploitant is degene voor wiens rekening en risico een onderneming wordt gedreven[5].
- Transparantie financieel
  Voor de positie en veiligheid van de sekswerker is het van belang dat de financiële dienstverlening op orde is, denk aan mogelijkheid tot pinnen/gebruik credit card of het afstorten van cash geld op de locatie. Hiermee kan onder andere voorkomen worden dat sekswerkers na hun werk geen grote hoeveelheden cash bij zich dragen.

3. Contouren nieuwe werkplekken

De contouren ontstaan aan de hand van een aantal keuzes die gemaakt moeten worden over de vorm van het sekswerk, de omvang van het aantal werkplekken en de randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden. We beschrijven deze variabelen. In de conclusie bekijken we welke keuzes voor de hand liggen en beschrijven we de contouren.

Vorm sekswerk

Er zijn grofweg vier varianten voor legale werkplekken:

- *Prostitutiehotel*
  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 kamer kunnen huren en hun werk relatief veilig en schoon uit kunnen oefenen zonder dat dat overlast voor de omgeving oplevert.

- *Raamprostitutie aan openbare weg*
  We kennen in Amsterdam raamprostitutie met ramen aan de openbare weg. Er is een andere variant mogelijk waarbij de ramen niet aan de openbare weg liggen, maar aan een semi-openbare ruimte of privaat. Dat kan gecreëerd worden door het werken met een centrale toegang. Hiermee creëer je beschutte werkplekken die minder aantrekkelijk zijn voor baldadige jongeren of toeristen. Zo heeft Haarlem het ‘Het Poortje’ met twintig werkplekken in een afgesloten hofje in het voormalige Begijnhof. Om Het Poortje binnen te komen

[4] In eerste instantie bedacht men de ‘15% regel’: ontwikkelaars mogen maximaal 15% rente maken op hun investering. Hiermee zou worden voorkomen dat de huren dermate hoog zouden worden dat de ontwikkelaar feitelijk de dienst uit zou maken. Deze regel bleek echter moeilijk handhaafbaar en moeilijk uit te leggen.
[5] Andere criteria om het ondernemerschap te definiëren zijn het lopen van ondernemersrisico, het behalen van winst en het aansprakelijk zijn voor schulden ten opzichte van derden.

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.

Voordelen

- sekswerkers kunnen hun eigen klanten face-to-face werven
- hoge mate van vindbaarheid, zichtbaarheid en mogelijkheid tot opbouwen vertrouwensrelatie

Specifieke voordelen ramen niet aan openbare weg

- sekswerkers hebben een grotere kans op omzet aangezien de passanten al betaald hebben voor toegang. //weten we of dit beetje werkt? Check Haarlem//.
- deze vorm van sekswerk heeft door het naar binnen gerichte karakter minder impact op de directe omgeving.

Nadelen

- werven via internet niet mogelijk/toegestaan en daardoor minder interessant voor huidige groep thuiswerkers
- duur
- drempel door regels
- veel impact op de directe omgeving
- bejegening door 'kijkers'

- *Erotisch centrum*
  Het Laufhaus in Keulen heeft naast de 'ramen' ook andere functies. Op de bovenste verdieping bevindt zich een bordeel van het type "seksclub". Verder telt het gebouw een nachtclub, restaurant, schoonheidscentrum, boetiek, wassalon, 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.
  //wat meer zeggen over de vorm? Appartementen worden per uur gehuurd?//
  Voordelen

- *Combinatie ramen en prostitutiehotel*
  Voor het Nieuwe Zandpad in Utrecht is gekozen om naast raamprostitutie ook verhuur mogelijk te maken voor sekswerkers die klanten werven via het internet. Dit is gedaan op uitdrukkelijk verzoek van PROUD op basis van de 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. Om die reden is ervoor gekozen de hoeveelheid ruimten voor werving via internet te maximaliseren op 20% en de ruimten 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 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 ruimten voor sekswerkers die werven via internet. Daardoor is nog onduidelijk welk deel van de sekswerkers hier gebruik van gaat maken.

- //andere vorm nog?//

Omvang

Criteria voor een minimaal aantal werkplekken (kritische massa):

- Ervaringen van andere plekken en input van exploitanten leert dat er minimaal 30 tot 40 werkplekken[6] nodig zijn om een business case rond te krijgen. Let op onwenselijkheid monopolie van 1 exploitant. Dit is kwetsbaar: als er 1 exploitant is wiens vergunning ingetrokken wordt, dan stopt alles: dat geeft een te groot risico voor de ontwikkelaar en ook voor de sekswerkers. Daarom kun je denken aan minimaal drie exploitanten, die elkaars exploitatie over mogen nemen indien 1 vergunning wegens het overtreden van de vergunningvoorwaarden ingetrokken wordt.[7]
- 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.
- 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.
- //Als we impact willen hebben op de Wallen moeten we enige robuustheid hebben//

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.

Conclusie

Om sekswerkers aan te trekken die nu in het onvergunde circuit via internet klanten werven, moet de mogelijkheid geboden worden voor deze manier van werven, maar waarbij het werk uiteindelijk op een veilige, schone plek plaatsvindt. Daarom ligt een prostitutiehotel voor de hand. Deze vorm voldoet echter in beperkte mate aan de randvoorwaarden van politie, gemeentelijke toezichthouders en zorgpartijen en ook aan de wens van veel sekswerkers die graag klanten face-to-face willen kunnen selecteren. Daardoor ligt een combinatie van ramen en een prostitutiehotel voor de hand. Er zijn vele argumenten om niet te klein te beginnen, 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. Al met al lijkt het logisch om in eerste instantie uit te gaan van circa 100 werkplekken.

4. Eisen aan locatie

- Niet te dicht bij een woonwijk, maar ook niet helemaal losstaand.
- Voldoende anonimiteit voor klanten (//en sekswerkers?)
- Bereikbaar voor auto en OV
- Voldoende parkeerruimte
- Andere bedrijvigheid in de buurt (als niet op locatie zelf, denk met name aan horeca, mogelijk ook hotel/B&B)
- //Utrecht: eigen grond! Eis in locatiekeuze, om financieel quitte te kunnen spelen. Feitelijk komt het neer op grondverhuur.

[6] Uitgangspunt Utrecht: 30. Exploitant Amsterdam: 40.

[7] Utrecht kiest om deze reden voor 96 werkplekken op het Nieuwe Zandpad.

//check wat R&D nodig heeft voor een quickscan//

Geopperde opties:

- Leegstaand winkelcentrum (buiten de ring?)
- Marineterrein
- Tunnel onder het IJ//

5. Implementatie

Waar moeten we rekening mee houden bij implementatie?

- Aanpassing van bestemmingsplannen
- Planschade omgeving
- NIMBY
- Problemen met vinden ontwikkelaar en exploitant (aanbesteding in Utrecht voor het Nieuwe Zandpad is inmiddels drie keer mislukt, daar kan Amsterdam lessen uit trekken)
- Kosten (Utrecht ontwikkelt op eigen grond – in feite verhuurt Utrecht de grond - en kan zo kostenneutraal uitkomen is de verwachting, wel zijn er structurele kosten voor toezicht en hulpverlening)
- Oppassen voor enige vorm van staatssteun

Modellen voor ontwikkeling/exploitatie

Er zijn twee belangrijke spelers: de pandeigenaar/ontwikkelaar en exploitanten.

Pandeigenaar/ontwikkelaar

Deze partij koopt of huurt de grond of een pand en zorgt ervoor dat er werkplekken komen. Het kan zijn dat deze partij ook optreedt als exploitant. Deze constructie maakt het wel moeilijk om monopolie te voorkomen van één exploitant.

//Gemeente als pandeigenaar/ontwikkelaar?

Exploitant

a. *'Klassieke' exploitant*

Zie huidige situatie op de Wallen. Deze exploitant huurt raambordelen van een pandeigenaar en exploiteert deze aan individuele sekswerkers. De exploitant is hierbij vergunninghouder.

b. *Zelfbeheer*

Sekswerkers kunnen ook aan zelfbeheer doen. Over het algemeen wordt aangenomen dat dit beter is voor de positie van sekswerkers omdat het surplus aan geld dat er in de keten van prostitutie verdiend wordt meer bij de sekswerkers zelf terecht komt. In de praktijk is het echter niet zo makkelijk van de grond te krijgen. Veel sekswerkers kiezen liever voor een goede exploitant dan voor zelfbeheer. Zelfbeheer is alleen iets voor zelfstandige en zelfredzame sekswerkers en slechts een beperkt deel van hen is in staat en bereid om in het complexe en gevoelige veld van de prostitutie een organisatie op poten te zetten en draaiende te houden.
//ervaring My Red Light toevoegen//

c. *Stichting*

Er zijn stichtingen met een maatschappelijk doel die nadrukkelijk kiezen voor het centraal zetten van de positie van de sekswerkers. Deze stichtingen hebben ideeën, maar geen ervaring hebben met de praktijk in deze risicovolle sector.[8]

d. Gemeente als exploitant

//willen we deze optie meenemen?//

[8] Denk aan Non Nobis: een maatschappelijke onderneming die door het beheer van onroerend goed streeft naar een betere wereld.