Rapportage marktverkenning alternatieve scenario’s raamprostitutie

Versie 31-08-2020
Met aanpassingen SITE 8 september

Site urban development

Inhoudsopgave rapport

1. Aanleiding
2. Opdracht en vertaling in hoofdvragen
3. Werkwijze
   3.1 Verkenning
   3.2 Informele marktconsultatie
4. Resultaat van de informele marktconsultatie
   4.1 Preambule: prostitutie is maatschappelijk niet geaccepteerd
   4.2 Bevindingen scenario prostitutiehotel (PH)
   4.2.1 Investeringsbereidheid
   4.2.2: Effect op overlast wallen
   4.2.3: Effect op positie sekswerkers
   4.2.4: Effect op voorkomen misstanden bij prostitutie
   4.2.5: Snelheid van realisatie
   4.2.6: Positie gemeente, gestelde voorwaarden;
   4.3 Erotisch Centrum (EC)
   4.3.1 Investeringsbereidheid
   4.3.2: Effect op overlast wallen
   4.3.3: Effect op positie sekswerkers
   4.3.4: Effect op voorkomen misstanden bij prostitutie
   4.3.5: Snelheid van realisatie
   4.3.6: Positie gemeente, randvoorwaarden;
   5. : Conclusies en aanbevelingen

Bijlage 1: toegezonden informatie voorafgaand aan de gesprekken.
Bijlage 2: verbeelding scenario's gehanteerd bij gesprekken

1. Aanleiding3

Site is gevraagd om een marktconsultatie uit te voeren naar een zogeheten prostitutiehotel' en een 'erotisch centrum'. Aanleiding voor dit verzoek is als volgt geweest. Het college van B&W heeft in juli 2019 en op17 februari jl. de Raad geïnformeerd over een nadere uitwerking van scenario's voor alternatieven voor de raamprostitutie op de Wallen en het Singelgebied. De scenario's betreffen varianten voor werkplekken op een nieuwe locatie. De aanleiding hiervoor was de overlast door de grote drukte in de binnenstad, het respectloze gedrag van bezoekers naar sekswerkers en bewoners en het belang van het tegengaan van misstanden rond raamprostitutie. Daarnaast speelde ook de sterke groei van de onvergunde prostitutie mee. Ook is de discussie over de toekomst van de raamprostitutie onderdeel van de Aanpak Binnenstad.

Het college heeft voor de uitwerking van de scenario's drie uitgangspunten geformuleerd die leidend en niet-onderhandelbaar zijn. Elk scenario moet voldoen aan:

- Waarborgen mensenrechten
- Voorkomen en bestrijden ondermijning
- Voorkomen en bestrijden overlast in de binnenstad.

In november 2019 is een technische sessie voor de gemeenteraad georganiseerd, waarin onder andere is gesproken met betrokkenen en ketenpartners. Daar kwam onder meer naar voren het belang van zichtbaarheid en vindbaarheid, langjarig contact, de zorgen over de groei van de onvergunde branche en de kwetsbaarheid van bepaalde groepen sekswerkers.

In de raadsbrief wordt ingegaan op enkele basale keuzes (deelconclusies) voor werkplekken op een nieuwe locatie: type, locatie, grootte en exploitatiemodel. Deelconclusies in raadsbrief met betrekking tot het type:

- Beperk de toegankelijkheid en zorg voor beslotenheid
- Combineren inpandige ramen en internetwerving
- Toevoegen diverse gebruiksfuncties nodig om aantrekkelijk te zijn voor zogenaamde feesttoerist
- Hoge kwaliteit, redelijke huurprijzen en mindervaliden toegankelijk, zijn voorwaarden.

Deelconclusies in raadsbrief met betrekking tot locatie:

- Goed bereikbaar met OV, bij voorbeeld langs Noord-Zuidlijn
- Bereikbaar voor toezicht en diensten als politie etc.

Deelconclusies in raadsbrief met betrekking tot omvang:

- Minimale omvang van ca 30-40 werkplekken nodig in verband met levensvatbaarheid en impact op bestaande wallen

- Een interessant en breed aanbod bevordert aantrekkingskracht – zekere massa noodzakelijk; maximale omvang nodig in verband met beheersbaarheid
- Uitgangspunt 100 werkplekken.

Deelconclusies in raadsbrief met betrekking tot exploitatiemodel:

- Klassiek exploitatiemodel is meest voor de hand liggend; gemeente blijft in haar rol als toezichthouder en vergunningverlener; dat model met meerdere exploitanten uit te voeren met het oog op continuïteit en om monopolieposities te voorkomen.

De raadsbrief is besproken in de Cie AZ en dit heeft geleid tot twee nader te onderzoeken varianten: een prostitutiehotel (model D, met interne ramen en ook open voor internetwerkers) en een erotisch centrum (model E).

Een van de genoemde vervolgstappen in de raadsbrief is het uitvoeren van een marktconsultatie: zijn er partijen die willen ontwikkelen en partijen die willen exploiteren, gelet op de tot nu toe bekende uitgangspunten (zie hiervoor samengevat) van de gemeente?

SITE is gevraagd om die marktconsultatie uit te voeren. De gekozen werkwijze wordt toegelicht in hoofdstuk 2 en 3.

2. Vraagstelling aan SITE

2.1 Hoofdvraag aan SITE

Uitgangspunt bij deze opdracht aan SITE is dat de gemeente overweegt één van de varianten in de markt te zetten. De achterliggende vraag is welk proces doorlopen moet worden om tot een succesvolle selectie van partijen te komen voor de verdere ontwikkeling en realisatie van het te kiezen alternatief voor de raamprostitutie op de Wallen.

De opdracht aan SITE behelst derhalve het uitbrengen van een advies over het vormgeven van genoemde partijselectie. Dit op basis van een marktverkenning en een informele marktconsultatie.

Hoewel het aantal varianten nu beperkt is tot twee, is het speelveld nog zeer breed. Er is nog geen specifiek gebied\locatie\pand genoemd door de gemeente. Zowel bestaande gebouwen als nieuwbouw komen in aanmerking. Combinaties met andere functies moeten ook niet op voorhand worden uitgesloten. Verschillende rolverdelingen tussen investeerder/exploitant zijn mogelijk en dienen in het onderzoek betrokken te worden.

2.2 Subvragen die SITE hanteert in haar onderzoek:

- Welk type marktpartij is mogelijk geïnteresseerd als belegger, ontwikkelaar, of exploitant (hierna kortheidshalve aangeduid als ‘de markt’) in het investeren in een van de alternatieven?

- Hoe kijkt de markt naar het scenario waarbij de raamprostitutie in een prostitutiehotel of in een erotisch centrum wordt gerealiseerd?
- Hoe wordt door de markt aangekeken tegen de geformuleerde uitgangspunten van de gemeente?
- Welke randvoorwaarden stellen partijen voor het ontwikkelen van een dergelijk hotel of centrum?
- Welke voorwaarden en zekerheden moeten volgens de markt ingevuld zijn om tot investeringsbereidheid te kunnen komen?
- Welke rol en taken heeft de gemeente in dit proces volgens respondenten?
- Hoe wordt aangekeken tegen eventuele locaties?
- Aan welke eisen moeten gegadigden voor het ontwikkelen, investeren of exploiteren voldoen?

De geformuleerde scenario's betreffen een niet alledaags project. Om die reden is besloten om voorafgaand aan een eventueel formeel selectieproces van (markt)partijen een informele marktconsultatie te houden. Dit rapport is daar de weerslag van.

3. Werkwijze

Het onderzoek van SITE is gesplitst in 2 fases: een verkenningsfase en een informele marktconsultatie.

3.1 Verkenning

Deze fase bestond uit verkenning van de opgave, inlezen in relevante stukken, een oriëntatie op het type te bevragen marktpartijen en een oriëntatie op internationale voorbeelden.

Er zijn enkele gesprekken gevoerd in deze fase van de marktverkenning. SITE heeft gesproken met:

Ambtelijk vertegenwoordigers Amsterdam;

Ambtelijk vertegenwoordigers aanbesteding prostitutie Utrecht;

Twee vooraanstaande financieel vastgoed adviesbureaus

Een belegger/ontwikkelaar van retailvastgoed uit Amsterdam

Een institutionele belegger uit Amsterdam

Een conceptueel projectontwikkelaar van commercieel vastgoed uit Amsterdam

Een internationale (Vlaams/Amerikaans) vastgoedinvesteerder

Een nationaal opererende bank die vastgoedfinanciering doet in Amsterdam

Naast verdieping in de achtergronden van de opgave is op deze wijze ook een eerste inzicht verkregen ten behoeve van het samenstellen van de groslijst voor mogelijke gesprekspartners.

Vanuit ambtelijk betrokkenen bij de gemeente Amsterdam is er goede kijk op de diverse modellen die momenteel voorkomen: grofweg vooral eigenaar exploitant of aparte eigenaar en exploitant. Men constateert een spanningsveld over mogelijke toevoeging van ramen na zoveel jaren werk aan terugdringen.

Oriëntatie bij ambtelijk betrokkenen bij initiatieven in Utrecht en Den Haag gaf aan dat het vinden en selecteren van partijen voor een dergelijk initiatief heel veel hindernissen kent. Het betreft dan vooral onbekendheid met deze branche, afdekking van mogelijke risico's en de eventuele rol van de gemeente in zo'n project.

De verkennende gesprekken met vastgoed adviseurs en vastgoedpartijen leverde de volgende eerste reacties:

- De vastgoedmarkt zal zeer terughoudend zijn en niet snel geneigd mee te werken aan dit initiatief;
- Institutionele beleggers zullen vanuit hun eigen MVO-beleid waarschijnlijk niet willen participeren
- Vanuit private beleggers wordt er wel animo voor een nieuwe locatie verwacht. Hier zullen wel een aantal belangrijke voorwaarden bij horen die de risico's enigszins afdekken;
- Internationale partijen, of partijen die voor funding afhankelijk zijn van internationale partijen zullen niet willen participeren;
- Partijen voorzien veel problemen bij de financiering en verwachten dat banken niet willen participeren;
- Partijen voorzien een groot risico in procedures, langdurige trajecten met veel weerstand op planologische stappen en vergunningverlening;
- Partijen zien onvoorziene wijzigingen in wet- en regelgeving als een groot risico;
- De risico's zullen door vastgoedpartijen als zeer hoog ingeschat worden;
- Denk buiten de vastgoedpartijen om en ga in gesprek met bijvoorbeeld grote horecaboeren en exploitanten van stripclubs of gokhallen. Zij zullen mogelijk willen investeren, maar gaan naar waarschijnlijkheid niet vooraf in gesprek.

Op basis van deze verkenningen is in overleg met de opdrachtgever een groslijst van ca. 50 personen\partijen opgesteld voor de te voeren gesprekken in de informele marktconsultatie. Gezien de eerste reacties in het voortraject is besloten vooral verschillende soorten partijen te bevragen om de trefkans te vergroten en diversiteit van opvattingen te kunnen oogsten. Ook zijn adviseurs bevraagd om oplossingsrichtingen voor genoemde risico's te vinden.

3.2 Informele marktconsultatie

Er zijn circa 40 uitnodigingen voor een gesprek verzonden. De respons was boven verwachting, zeker in vakantietijd. Zodra een afspraak was gemaakt is een korte toelichting op de achtergrond van de vraagstelling toegezonden (zie bijlage 1). Uiteindelijk zijn ruim 20 gesprekken gevoerd, die als volgt verdeeld zijn:

- 1 bank
- 2 institutionele beleggers
- 5 beleggers
- 4 (project)ontwikkelaars
- 2 (hotel)ontwikkelaars
- 2 maatschappelijke organisaties
- 1 ondernemer in erotisch entertainment (*seksbranche)
- 2 exploitanten in de Wallen (*seksbranche)
- 1 vertegenwoordiger sekswerkers (*seksbranche)
- 3 gemeentelijke informanten in kader hotelbeleid, voorbeeld Den Haag en mogelijke locaties (*adviseurs)
- 1 horecaondernemer (*adviseurs)
- 2 vastgoedadviseurs (*adviseurs)

* In de matrix (H.5. Conclusies & aanbevelingen) zijn de respondenten onderverdeeld in werkbare categorieën, waardoor de verdeling niet altijd direct correspondeert met de benamingen in het rapport. De categorie wordt hier toegelicht tussenhaakjes toegelicht.

2 corporaties en 3 beleggende partijen hebben gemotiveerd afgezegd. Overige partijen waren in deze periode niet in de gelegenheid om deel te nemen. Er is geen verdere noodzaak om deze partijen alsnog te benaderen, omdat er een breed spectrum aan partijen is gesproken.

De gesprekken zijn gevoerd in juli en augustus 2020. Vanwege corona waren dat voornamelijk zoomgesprekken. De gesprekken hadden een open en informeel karakter (en derhalve niet als formele enquête te zien). SITE heeft voor eigen gebruik gespreksverslagen gemaakt. Deze verslagen zijn louter gebruikt voor het maken van dit rapport en zullen verder niet openbaar worden gemaakt. Om die reden zijn de verslagen geanonimiseerd en ook niet ter goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd. De resultaten in hoofdstuk 4 en de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5 van deze rapportage vormen een door SITE veralgemeniseerde weergave van de uitkomsten van alle gesprekken, inclusief de inzichten uit de verkenning.

4. Resultaat van de verkenning

In de gesprekken zijn de volgende onderwerpen steeds aan de orde gesteld:

Kernvraag: is er investeringsbereidheid in één of beide alternatieven en onder welke condities zou dat het geval zijn.

Wat vindt u van het initiatief om een PH of een EC?

Denkt u dat het initiatief:

- Effect zal hebben op de (in de toekomst verwachte groei van de) drukte en overlast op de Wallen?
- Bij zal dragen aan een betere positie van sekswerkers?

- Bij zal dragen aan het voorkomen van misstanden?
- Gesteund zal worden door voldoende vraag?
- Met een rendabele business case te realiseren zal zijn?
- Onder welke condities zou dat haalbaar zijn?**
- Zou uw organisatie een rol willen spelen in dit initiatief?
- Welke partijen\organisaties zouden hier een rol in moeten spelen? Hoe zou de rolverdeling dan moeten zijn?**
- Hoe ziet u de rol van de gemeente?
- Wat zouden volgens u eventueel geschikte locaties zijn?**

De resultaten van de verkenning zijn samengevat in een matrix; de vragen voorzien van ** zijn niet in die matrix opgenomen, maar tekstueel verwoord.

4.1 Preambule: Prostitutie is maatschappelijk niet geaccepteerd

In vrijwel alle gesprekken komt aan bod dat prostitutie weliswaar niet verboden is, maar maatschappelijk nog geheel niet geaccepteerd. Dat aspect speelt in een eventuele investeringsbereidheid een grote rol.

Zo laten respondenten vanuit banken en institutionele beleggers weten dat voor ondernemingen\projecten, waarbij prostitutie is betrokken, geen financiering kan worden verstrekt. In de regels en uitgangspunten van deze organisaties is dat eenduidig vastgelegd. Het betekent bovendien, dat de meeste projectontwikkelaars aangeven bij voorbaat te moeten afhaken: bij gebrek aan financiering via een bank of institutionele belegger zullen ze uit eigen vermogen moeten investeren. Daarvoor is voor hen het marktrisico te groot en het voorziene rendement te laag.

Omgekeerd bleek ook uit de gesprekken dat, ondanks het gegeven dat prostitutie maatschappelijk niet geaccepteerd is, verschillende vastgoedpartijen aangaven vanuit maatschappelijke betrokkenheid juist wel een bijdrage te willen leveren aan de verbetering van die situatie.

Helaas is volgens veel respondenten de sector ook daadwerkelijk aantrekkelijk voor personen of organisaties, die zich niet zo nauw aan de wet willen houden. Met misstanden als mogelijk gevolg. Dat maakt veel vastgoedpartijen ook huiverig om in een dergelijke functie te willen investeren.

Een groot deel van de respondenten ziet de problemen\misstanden in\rond de prostitutiesector en op de Wallen (positie sekswerkers, criminaliteit, overlast in centrum, etc.) als een maatschappelijk probleem waaraan het initiatief tot een prostitutiehotel of erotisch centrum een bijdrage tot verbetering kan en zelfs zou moeten leveren.

De in deze paragraaf genoemde context is nadrukkelijk in de gevoerde gesprekken meegenomen. Kunnen de beide scenario’s naar de mening van de respondenten een bijdrage leveren aan de verbetering van de hiervoor beschreven situatie?

4.2. Bevindingen Scenario Prostitutiehotel (PH)

In de gesprekken is uitgegaan van de voorlopige beschrijving van een PH vanuit de gemeente: geschikt voor ca 100 ramen\sekswerkplekken met bijbehorende gemeenschappelijke ruimtes, ruimte voor zorgverleners en beperkte ontvangst\horeca ruimte. Er zijn 2 soorten werkplekken: voor face to face werving en voor werving via internet.

4.2.1 Investeringsbereidheid

Beleggers

Bij de meeste respondenten is er geen investeringsbereidheid. Alle respondenten vanuit banken, institutionele beleggers en partijen, die (mede) namens dergelijke partijen geld beleggen, geven aan dat een initiatief tot een PH bij voorbaat op principiële en morele gronden af wordt gewezen.

Door een beleggingsinstantie is aangegeven, dat voor dit initiatief mogelijk ook meerdere particuliere beleggers bij elkaar kunnen worden gebracht.

Ontwikkelaars

Projectontwikkelaars

Enkele projectontwikkelaars zouden wel bereid zijn om te participeren in een initiatief tot een PH. Echter, omdat banken en beleggers niet staan te trappelen, geven zij aan dat het voor hen daarom ook moeilijk wordt: zij moeten na realisatie immers een koper\belegger vinden. Daarbij komt dat deze projectontwikkelaars (en ook de hotelexploitanten) aangeven bang te zijn hun goede naam in diskrediet te brengen. Bij eventueel participeren in het initiatief tot een PH eisen zij daarom een grote zorgvuldigheid, zoveel mogelijk anonimiteit en het niet ‘aan de grote klok hangen’ van het project.

Hoteliers

Vanuit de respondenten vanuit hotelketens is aangegeven, dat er geen bereidheid bestaat om te investeren in een initiatief tot een PH. Zij achten dit niet passend bij de aard van hun onderneming. Men is juist sterk gemotiveerd om prostitutie in hotels tegen te gaan.

Corporaties

Ook corporaties mogen een dergelijke investering niet meer ter hand nemen. Twee genodigde partijen wezen zelfs een gesprek hierover gemotiveerd af.

Exploitanten/ondernemers

Vanuit de exploitanten, die nu op de Wallen gevestigd zijn verwachten we geen investeringsbereidheid. De exploitant die wij spraken stelde: ‘van de Wallen kun je niet winnen’. Met andere woorden: zij zien niet in dat op een nieuwe locatie een vergelijkbaar rendement zou kunnen worden bereikt. Ondernemers in de seks- en/of horecabranche buiten de Wallen zijn niet direct geïnteresseerd in de exploitatie van een prostitutiehotel. Er wordt wel positief gekeken naar een alternatieve ontwikkeling, maar een combinatie van functies wekt meer interesse dan enkel een PH.

Algemene reacties van meerdere respondenten

In algemene zin wordt de prostitutiebranche door respondenten vanuit vastgoedpartijen zakelijk risicovol gevonden. Er zijn grote marktfluctuaties en de invloed van eventuele overheidsbemoeienis via regelgeving wordt zeer groot geacht.

Daartegenover staat de overtuiging bij respondenten vanuit vastgoedpartijen dat met een dergelijk risicovol initiatief wel degelijk een goed rendement te behalen valt. In het algemeen wordt niet getwijfeld aan de marktkansen voor 100 plekken, mits op een goede locatie en aantrekkelijk voor de potentiele klanten, want dan is het voor de sekswerkers ook een aantrekkelijk alternatief.

Respondenten van verschillende achtergrond geven aan, dat particuliere beleggers bereid zouden kunnen worden gevonden om in een PH te investeren, indien er door een projectontwikkelaar of een initiatiefnemer eerst een concreet concept en business case wordt uitgewerkt. Een concreet plan, op een concrete plek, met zekerheid van goedkeuring op planologische procedures, zou wel een ticket tot investeringsbereidheid kunnen zijn. Zie Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen.

Subconclusies

Ondanks de vele reserves die wij te horen gekregen hebben van de respondenten, concluderen wij dat er 2 alternatieven zijn, die wel degelijk kansrijk zijn bij het zoeken naar investeringsbereidheid in een PH:

- Vastgoedpartijen (beleggers\ontwikkelaars) die gewend zijn projecten met diverse functies te realiseren en te beheren. Er zijn er die ook zonder financiering door derden flinke projecten aankunnen. Hier wordt prostitutie opgevat als ‘gewoon een functie’ die een goed rendement kan opleveren en die best in te passen valt. Maar ook hun naam en faam moet niet onnodig ter discussie staan in de aanloop. Zij vragen van de gemeente aan de voorkant van het proces een stevige inzet, zo dat een locatie en de bestemming geregeld is. Een heftig voortraject met bezwaarmakers en grote voorinvesteringen zou hen afschrikken.
- Potentiele ondernemers\exploitanten die een goed businessplan kunnen maken voor een bepaalde locatie, kunnen in contact gebracht worden met particuliere beleggers\investeerders.

Wij werken deze alternatieven nader uit in de voorstellen in hoofdstuk 5, waar de verschillende overwegingen in samenhang worden bezien.

4.2.2 Effect op (voorziene groei van) overlast Wallen

De raamprostitutie is een onderdeel van de Aanpak Binnenstad. Deze aanpak zal niet alleen de Wallen betreffen, maar de gehele binnenstad, die met de maatregelen klaar moet zijn voor een toekomst waarin het aantal bezoekers mogelijk gaat verdubbelen.

Diverse respondenten wezen erop dat het verder sluiten van ramen parallel aan de realisatie van een PH zou moeten worden overwogen. Daarmee zou volgens hen een groter effect op de overlast in het Wallengebied te bereiken zijn.

Vrijwel geen van de respondenten schat in, dat de realisatie van een PH daadwerkelijk zou leiden tot het terugbrengen van de drukte op de Wallen. Danwel dat het een aanmerkelijke rol zou kunnen spelen in het verkleinen van de effecten van de voorziene groei in toerisme. ‘Als het PH goed loopt, zou het een klein hapje uit die enorme stroom nemen’. Daarvoor is volgens hen een PH te direct gericht op haar klanten. Een PH zal volgens de seksbranche en adviseurs de feesttoerist niet of nauwelijks aantrekken.

4.2.3 Effect op positie sekswerkers

Randvoorwaarde 1 bij de scenario’s is het waarborgen van de mensenrechtenverbetering in de positie van de sekswerkers. Onderdeel daarvan is het tegen gaan van de huidige overlast voor sekswerkers op de Wallen. Maar het gaat ook om betere mogelijkheden voor sekswerkers om op een vergunde plek te kunnen werken in goede omstandigheden, minder afhankelijkheid van louter de exploitanten op de Wallen, mogelijkheden voor trans- en mannelijke werkers die nu niet achter een raam terecht kunnen.

Een PH geeft volgens vrijwel alle respondenten goede mogelijkheden voor het creëren van goede werkomstandigheden voor de sekswerkers. Ongewenst gedrag van bezoekers kan beter worden gecontroleerd en in de hand gehouden.

Door controle bij de toegang kunnen ongewenste gasten geweerd worden.

Vanuit maatschappelijke organisaties en adviseurs is aangegeven, dat ‘het zetten van een nieuwe norm’ met betrekking tot werkomstandigheden en veiligheid, een goede uitstraling zou kunnen hebben op de hele branche. Vooral als sekswerkers zelf ook voor een dergelijke omgeving zouden kiezen kan het effect groot zijn. Daarvoor zal de mogelijk te behalen omzet ook aantrekkelijk moeten zijn.

4.2.4 Effect op voorkomen van misstanden bij prostitutie

Op zichzelf kan volgens respondenten het effect op de misstanden in de prostitutie als geheel vanuit dit initiatief maar beperkt zijn. Uiteraard kunnen in een PH goede condities worden geschapen, waardoor missstanden beter te voorkomen zijn. Dat vergt extra controle en toezicht, dat mogelijk een negatief effect heeft op de anonimiteit, die de klanten juist zoeken. Ook wijzen respondenten vooral op de groei van het maken van afspraken via internet. Het betreft dan geen raamprostitutie, maar afspraken op allerlei plekken. Deze sector is sterk groeiend. Respondenten ondersteunen het voornemen van de gemeente, dat in het PH ook mogelijkheden worden gecreëerd voor die tak van de branche. Juist daar kan een goed voorbeeld een enorme uitstraling hebben.

4.2.5 Snelheid van realisatie

Respondenten zijn sceptisch, sommigen zelfs cynisch over de snelheid, waarmee een dergelijk initiatief kan worden gerealiseerd. Vrijwel alle respondenten verwachten een langzamer proces dan andere bouwprojecten. Bij voorbaat wordt uitgegaan van onvoldoende draagvlak in de stad, maar

zeker in de buurt\omgeving die ervoor is aangewezen. In bestemmingsplannen is de functie prostitutie gewoonlijk uitgesloten, dus aan het mogelijk maken ervan zal een uitgebreide procedure vooraf moeten gaan.

Veel respondenten zetten vraagtekens achter de betrouwbaarheid van de gemeente, haar vele gedaantes, rollen en functies en de grilligheid van haar bestuurlijk\politieke koers.

Een snellere realisatie in nieuwbouw dan over ca. 3 jaar acht men niet haalbaar.

Als suggestie is ook de mogelijkheid van een tijdelijke huisvesting geopperd.

Enkele projectontwikkelaars hebben aangegeven eventueel mogelijkheden te zien bij reeds lopende projecten. Zo is er een partij die via een gemeentelijke tender een groot project ontwikkelt. Voor een onderdeel van dat project zou de voorziene studentenhuisvesting mogelijk omgezet kunnen worden in een PH. Een andere partij werkt aan de transformatie van bestaand winkelvastgoed en geeft aan dat een PH een serieuze optie kan zijn.

4.2.6 Rol gemeente, gestelde randvoorwaarden

In de gesprekken is er steeds verbazing over de achtergrond van dit scenario. ‘Gaat de gemeente 100 ramen toevoegen na 20 jaar verwoed proberen de raamprostitutie in de Wallen terug te dringen?’

De seksbranche op de Wallen ziet het risico dat de ontwikkeling van een PH als excuus wordt gebruikt om de situatie op de Wallen niet daadwerkelijk te verbeteren. ‘Laat de gemeente eerst hier gewoon hun werk eens doen: criminelen oppakken, bezoekersstromen beheersen en de rommel opruimen!’.

De gemeente heeft op dit moment aangegeven dat het doel is dat de gemeente niet als ontwikkelaar zal optreden, maar haar rol beperkt tot het vinden van de locatie, bevorderen planologische inpassing en het bevorderen van een omgevingsvergunningverlening. Met daarbij een proactieve rol in het vormgeven van een proces, waarbij de juiste partijen elkaar kunnen vinden.

De zakelijke respondenten, die dan misschien, eventueel toch zouden overwegen om in een dergelijk initiatief te stappen, verwachten echter juist veel meer van de gemeente omdat de maatschappij het een dergelijk project moeilijk zal blijven maken.

Als een belangrijke rol van de gemeente om vertrouwen in het project en de betrokkenen te vergroten, wordt door beleggers en ontwikkelaars screening van potentiele exploitanten vaak als essentiële voorwaarde genoemd. Ook zou volgens hen het project aan goodwill winnen, als voorkomen kan worden dat hier slachtoffers van mensenhandel werken.

Men vraagt in ieder geval om duidelijke keuzes en een langjarig commitment aan deze opgave. Sommige beleggers zijn zelfs van mening dat de gemeente

de financiering voor haar rekening zou moeten nemen. Dit om te voorkomen dat ‘ongewenste elementen op het toneel verschijnen’. ‘Want er is geen toegang tot bankgeld. Dan krijg je dus fout geld’.

Initiatieven die gebruik maken van bestaand grondposities of bestaande gebouwen, zouden ook door de gemeente moeten worden overwogen.

Een aantal respondenten is van mening, dat parallel aan een PH initiatief duidelijk moet worden gemaakt, dat het verminderen van het aantal ramen in de Wallen een beleidsdoel van de gemeente is.

Minimaal moet de gemeente een locatie aanwijzen en een bestemming regelen.

4.3. Bevindingen Erotisch Centrum (EC)

Uitgegaan is van de voorlopige beschrijving van de gemeente Amsterdam van een Erotisch Centrum (EC). Het onderscheidt zich van het PH doordat het veel omvangrijker horeca\vermaak functies kan bevatten, waaronder ook erotisch entertainment. In het EC bevinden zich 100 werkplekken, bijkomende gezamenlijke ruimtes en een kantoor. Daarnaast is er ruimte voor 2 grootschalige horecagelegenheden, een restaurant, bistro, nachtclub, sekstheater, seksclub en een sekswinkel.

4.3.1 Investeringsbereidheid

Het enthousiasme voor dit concept was in vrijwel alle gesprekken groter dan voor het PH. Menigmaal ontstond er haast een creatieve sessie: en dan kun je ook nog dit; en dan kun je ook nog dat! Ook bij de interne sessie bij SITE vlogen de ideeën en de mogelijkheden binnen de kortste keren over tafel.

Vrijwel steeds ontstond de overtuiging dat van dit scenario ‘iets leuks’ te maken valt, een toevoeging aan de stad. Een dergelijke ontwikkeling wordt door respondenten met diverse achtergrond als verrijking van de stad gezien en kan aantrekkelijk zijn voor dagjesmensen, toeristen en zakelijke bezoekers.

<u>Beleggers</u>

Voor banken, institutionele beleggers en zij, die namens die partijen geld beleggen, verandert er feitelijk niet veel: prostitutie blijft niet acceptabel. Gek genoeg bleek bij het doorpraten over dit concept juist de kans om de positie van de seksbranche en daarin vooral die van de sekswerkers te verbeteren voor die partijen belangrijker dan het mogelijke rendement. Partijen voelen ook belangrijke sociale verantwoordelijkheden en willen daar ook best op worden aangesproken.

Bij de respondenten bestaat de overtuiging, dat voor een dergelijk initiatief particuliere beleggers gevonden kunnen worden, die bereid zouden zijn hierin te investeren. De particuliere beleggers die wij in deze informele consultatie spraken, zijn vooralsnog niet geïnteresseerd.

De gevraagde investering in een EC zal ook per definitie groter zijn dan bij een PH, omdat de omvang tenminste het dubbele zal zijn.

Commercieel wordt er meer heil in dit scenario gezien. De menging van functies zou makkelijk verder kunnen worden uitgebreid. Daarmee wordt de prostitutie eerder een bijzaak dan hoofdzaak. Daarmee kan het voor particuliere beleggers een interessante propositie worden. Het stigma speelt dan een kleinere rol en de opgave valt beter binnen het eigen 'kennis en kunde' domein.

Ontwikkelaars

Projectontwikkelaars

Projectontwikkelaars zien in dit model kansen om gebieden, die tot stedelijk leven moeten worden gewekt op de kaart te zetten. Een ervan refereert als voorbeeld aan Havenstad of de omgeving van station Duivendrecht. Projectontwikkelaars vinden een tender voor een EC, waarbij behoorlijk moet worden voor geïnvesteerd te risicovol. Voor het deelnemen aan een dialoog, waarin het concept (gezamenlijk/in dialoog met de gemeente) verder wordt uitgewerkt, is bereidheid en zelfs enthousiasme waargenomen in de gesprekken.

Hoteliers

Vanuit de respondenten vanuit hotelketens is aangegeven dat een EC als kansrijker wordt bezien dan een PH, maar nog steeds is er geen bereidheid om te investeren. Zij achten dit niet passend bij de aard van hun onderneming. Men is juist sterk gemotiveerd om prostitutie in hotels tegen te gaan.

Corporaties

Corporaties mogen een dergelijke investering niet meer ter hand nemen. Twee genodigde partijen wezen zelfs een gesprek hierover gemotiveerd af.

Exploitanten/ondernemers

Vanuit de exploitanten, die nu op de Wallen gevestigd zijn verwachten we geen investeringsbereidheid. Zoals ook bij een PH werd gesteld, geldt het 'van de Wallen kun je niet winnen' in hun ogen ook voor een EC. Zij zien niet dat er op een nieuwe locatie een vergelijkbaar rendement zou kunnen worden bereikt. Ondernemers in de seks- en/of horecabranche buiten de Wallen zien het scenario van een EC daarentegen positief in. Zij zijn ook bereid om na te denken over een vervolg met voor hen een rol weggelegd als exploitant in het EC.

4.3.2 Effect op de (voorziene groei van de) overlast op de Wallen

Hierover zijn de meningen zeer verdeeld. Sommige adviseurs zien prima kansen om de fotograferende feesttoerist te verkassen naar het EC: een soort 'nepwallen'. Daar kun je dan ook de overlast beter managen. "Dat is beter, dan die nauwe straatjes in de Wallen; die kunnen dat gewoon niet aan!"

Vooral de prostitutiebranche is overtuigd van de blijvende aantrekkingskracht van de Wallen als buurt: historisch, waanzinnig goed gelegen t.o.v. openbaar vervoer en omringd door hotels en kantoren en andere functies waar veel klanten werken. Overlast zal er dus blijven, ook als elders in de stad een EC zou komen.

Vastgoedpartijen zijn geneigd de drukte te relativeren: “bij een wereldstad hoort nou eenmaal drukte”. Zij leggen er de nadruk op dat voor een goede omzet ook veel passanten gewenst zijn.

‘Je moet natuurlijk voorkomen, dat er 2 plekken met overlast ontstaan’.

De meeste respondenten zien ook in dit scenario echter geen groot effect uitgaan op de huidige, laat staan de toekomstige drukte en overlast op de Wallen. Bovendien, ‘als het je lukt om de feesttoeristen erheen te trekken, verplaats je dezelfde ellende’. Anderen zien dat genuanceerder; je kunt een EC natuurlijk inrichten op dergelijke doelgroepen. ‘Dat is snel beter dan in die nauwe straatjes in de Wallen, die kunnen dat gewoon niet aan’.

Een belegger: ‘Het aantal bezoekers van EC zal aanmerkelijk hoger zijn dan in PH, dus de hap die je mogelijk neemt uit het aantal bezoekers, zal derhalve ook groter zijn’.

Door diverse respondenten is gesuggereerd om het terugdringen van de raamprostitutie nadrukkelijk aan dit scenario te verbinden. Dat zou de slagingskans van het prostitutie-element in het concept vergroten.

4.3.3. Effect op positie sekswerkers

Kader toevoegen: Randvoorwaarde 1 bij de scenario’s is het waarborgen van de mensenrechtenverbetering in de positie van de sekswerkers. Onderdeel daarvan is het tegen gaan van de huidige overlast voor sekswerkers op de Wallen. Maar het gaat ook om betere mogelijkheden voor sekswerkers om op een vergunde plek te kunnen werken in goede omstandigheden, minder afhankelijkheid van louter de exploitanten op de Wallen, mogelijkheden voor trans- en mannelijke werkers die nu niet achter een raam terecht kunnen.

Vanuit de branche en door maatschappelijke organisaties worden in dit scenario ook kansen gezien om (voormalige) sekswerkers ook in andere functies en rollen in te zetten. Daarmee kunnen zich maatschappelijk gezien interessante perspectieven openen. Zowel een hotelexploitant, een horecaondernemer en een maatschappelijke organisatie zagen mogelijke rollen in educatie, rondleidingen, werk in horeca.

4.3.4 Effect op voorkomen van misstanden bij prostitutie

Algemeen wordt gewaarschuwd voor te veel naïviteit: zolang de maatschappelijke acceptatie van prostitutie tekortschiet, zal het netwerk rond de prostitutie moeilijk grijpbaar willen blijven.

4.3.5 Snelheid van realisatie

In het algemeen is volgens adviseurs en projectontwikkelaars een gemengd project groter, ingewikkelder en vraagt dus meer voorbereidingstijd, ook in het vastleggen van alle mogelijkheden in een bestemmingsplan. Inpassing in lopende plannen voor

bv. winkelcentra die aan upgrading toe zijn, werd door respondenten afgewezen omdat juist een groot en breed publiek incl. kinderen en jongeren daar toegang moeten hebben. Een eigenstandig gebied voor een EC zou volgens respondenten beter zijn. In dat geval kan het management van de verschillende onderdelen optimaal worden afgestemd met onder meer positieve effecten op het voorkomen van mogelijke overlast.

4.3.6 Positie van de gemeente, randvoorwaarden

Voor het EC kan enthousiasme aangeboord worden. Daardoor kan in dit scenario de gemeente zich makkelijker beperken tot haar normale taken: het bevorderen en juridisch\planologisch mogelijk maken van een gronduitgifte met voorwaarden. Er is immers meer belangstelling te verwachten van partijen, die ervaring hebben met gemengde vastgoedprojecten. De nadruk op prostitutie verkleint, wat de maatschappelijke acceptatie mogelijk ook kan vergroten.

Vanuit de reacties van respondenten is duidelijk dat voor een dergelijk initiatief in ieder geval 3 partijen nodig zijn: gemeente, investeerder en exploitant. Mogelijk ook nog sekswerker. Op die basis zou ook het gebiedsontwikkelingsproces ingericht moeten worden.

Volgens een maatschappelijke organisatie zou voor de gemeente ’het tegengaan van misstanden en de empowerment van sekswerkers voorop moeten staan’

5. Conclusies en aanbevelingen

1. Zijn er investeerders geïnteresseerd in een PH?
    a. Groep geïnteresseerde marktpartijen is klein. Er is veel terughoudendheid.
    b. Er zijn wel kansen bij particuliere beleggers die voornamelijk met eigen geld kunnen werken. Deze groep is overigens naar verwachting ook niet groot.
    c. Een concreet plan, op een concrete plek met zekerheid van goedkeuring op planologische procedures zou wel een ticket tot die bereidheid kunnen bieden. Een potentiële initiatiefnemer/ontwikkelaar met een kant en klaar plan zou in contact gebracht kunnen worden (matching proces) met een particuliere belegger.
2. Zijn er investeerders geïnteresseerd in een EC?
    a. Bereidheid is groter dan bij PH.
    b. Ook hier is het vinden van particuliere beleggers die met eigen geld werken kansrijk.
    c. In mindere mate is het vinden van ontwikkelaars kansrijk. Wil dit lukken, dan zal er vanuit de gemeente veel aan de voorkant geregeld moeten zijn. Naast locatie en bestemming wordt door hen gedacht aan vormen van financiële garantsteling.
    d. Er blijken ook exploitanten/ondernemers vanuit de seksbranche en horecabranche geïnteresseerd te zijn. Hier is enthousiasme te vinden.
    e. De marktkansen voor een EC worden relatief hoog ingeschat.
3. Kan er snelheid gemaakt worden?

    a. Uit alles blijkt dat zorgvuldigheid bovenaan de prioriteitenlijst moet staan. Vastgoedpartijen willen een zorgvuldig proces, willen geen grote bekendheid van het project, willen liefst anoniem blijven en geen negatieve publiciteit en imagoschade hiermee oplopen.
    b. Op de meest korte termijn zou het mogelijk zijn om bestaande gebouwen\lopende bouwprojecten die nog om invulling van functies vragen, in te zetten. Echter zal ook bij deze projecten eerst een nieuwe procedure moeten worden doorlopen m.b.t. het bestemmingsplan, m.b.t. zorgvuldige communicatie met de omgeving, zullen er vrijwel zeker bezwaarprocedures gaan lopen en zullen eventuele tendercontracten, genomen besluiten, andere overeenkomsten moeten worden herzien.
    c. Snelheid proberen te maken zou kunnen leiden tot valse hoop en veel vertraging later in het proces. SITE denkt dat een normale zorgvuldige procedure met goede participatie van stakeholders uiteindelijk toch ook het snelste traject zal zijn.
4. Waar moet een marktpartijen selectieproces vanuit de gemeente altijd aan voldoen?
    a. Zorgvuldigheid in proces en communicatie
    b. Borgen van zoveel mogelijk anonimiteit van betrokkenen
    c. Gemeente dient helderheid aan voorkant te geven over potentiele locatie(s).
    d. Gemeente draagt zorg voor het planologisch proces (omgevingsplan en omgevingsvergunning)
    e. Altijd zorgen voor tijdige participatie en communicatie met omgeving, kans op bezwaren en tegenstand is erg groot. Kans dat bezwaarmakers de pers betrekken is erg groot. Project heeft het grote risico om groot in de pers te verschijnen, dit schrikt vastgoedpartijen af.
    f. Zowel het PH als het EC lenen zich in de ogen van SITE niet voor een traditioneel aanbestedings/tender proces. Een proces vanuit een onderhandelingsgerichte dialoog ligt veel meer voor de hand.
5. De gemeente zou er goed aan doen om haar doelstellingen met dit initiatief heel scherp te stellen en goed te communiceren. Indien het terugbrengen van drukte en overlast op de Wallen een doelstelling is, dan dient de oplossing daar ook feitelijk aan bij te dragen. Of die doelstelling kan worden bereikt door het realiseren van een PH|EC wordt door veel ondervraagden sterk betwijfeld. Zeker met het PH concept en in mindere mate maar toch ook met het EC concept.
6. Bij het terugdringen van drukte en overlast in de Wallen hoort in feite ook het actief ramen sluiten op de Wallen.
7. Voor de sekswerkers in PH of EC kan de overlast worden beperkt, omdat het toezicht en de controle op bezoekers veel beter en passend kan worden georganiseerd. Dit kan zeker een positieve uitstraling hebben op de situatie op de Wallen.
8. (Raam)prostitutie is maatschappelijk niet voldoende geaccepteerd. Bij een initiatief tot PH en/of EC dient hier rekening mee gehouden te worden. Bijvoorbeeld door de nadrukkelijke eis van partijen om anoniem te blijven te respecteren.
9. De voorwaarde dat de gemeente de planologische procedures op orde heeft en zorgt voor nodige draagvlak bij de omgeving is uiterst relevant.

10. Daarentegen kan juist de maatschappelijke problematiek aansluiten bij de wens van grotere meer institutionele partijen om aan MVO te doen. Dan zal juist dit aspect in de aanloop naar het initiatief veel nadruk moeten krijgen.
11. Er staan potentiële ondernemers uit de horeca- en seksbranche te trappelen om een concept verder uit te werken. Het Erotisch Centrum spreekt daarbij het meest tot de verbeelding, maar ook voor het PH is creatieve denkkracht aan te boren.

    Een dergelijk initiatief zou in kracht winnen, wanneer daar ook potentiële investeerders aan worden gekoppeld en afhankelijk van de achtergrond van de initiatiefnemer eventueel ook ervaren exploitanten. Tevens kunnen wensen en behoeftes van sekswerkers in elke fase worden ingebracht.

    Wij menen, dat de gemeente een dergelijke consortiumvorming zou kunnen bevorderen om de haalbaarheid van PH\EC nader te kunnen bepalen. Wij doen daarvoor voorstellen in onderstaande punten.. Essentieel is dat ook de doelstellingen ten aanzien van de positie van de sekswerker in de nadere uitwerking wordt betrokken.

12. Bijzondere aandacht is nodig voor de positie van de gemeente in het vervolg van dit proces. In veel gesprekken wordt de gemeente als “kop van Jut” gebruikt. Grotendeels is dat te verklaren uit de zeer verschillende rollen, die de gemeente in deze problematiek speelt.

    Vanuit deze benadering adviseren wij de uiteindelijke betrokkenheid van de gemeente bij de totstandkoming te beperken tot haar gangbare rollen van locatieselectie, gronduitgifte en bevorderen bestemming en vergunningverlening. Op dit moment zal de gemeente wel het initiatief moeten nemen om partijen te interesseren en waar die elkaar aanvullen, bij elkaar te brengen.

    Tegelijkertijd is er een sterke roep om langjarig bestuurlijk commitment van de gemeente om een dergelijk controversieel project daadwerkelijk van de grond te krijgen. Wij adviseren dit commitment in de governance van het project te verankeren. Denk daarbij aan een contractueel verankerd orgaan, dat na totstandkoming van overeenkomsten kan toezien op het nakomen van de wederzijdse verplichtingen van gecontracteerde partijen. Op deze wijze kan ook het voorkomen van misstanden, de positie van sekswerkers, het verhogen van de maatschappelijke acceptatie van prostitutie langjarig worden gezekerd zonder het teveel in beton te gieten. (Als voorbeeld is verwezen naar totstandkoming “AMS: Amsterdam Metropolitan solutions)

13. Op dit moment is de spontane belangstelling onvoldoende om te kunnen starten met een kansrijke ‘selectie marktpartijen’. Eerst zullen partijen door enthousiasme en kennis van de sector vertrouwen moeten krijgen. Vanuit het proces van de gronduitgifte adviseren wij om te koersen op een onderhands gunningsproces. In dat proces dienen ook de onderliggende doelen van het prostitutiebeleid expliciet te worden benoemd en uitgewerkt in gemeentelijke

voorwaarden. Mogelijk biedt de route van een “concessie voor het recht om een dienst te verrichten” daarvoor handvatten. Mogelijk zullen zich ook situaties voordoen, waarin partijen zich melden met een eigen gebouw of grondpositie. Het is zaak ook in die situatie diezelfde helderheid te kunnen verschaffen.

14. De eerstvolgende stap in dit proces zou ons inziens zijn het organiseren van een dialoog fase.

Wij adviseren de gemeente om

- actief de markt te benaderen en partijen uit te nodigen om combinaties te vormen, die een degelijk businessplan voor een PH en\of een EC kunnen opstellen. In de combinaties zou zowel financieel commitment, kennis van de branche, als ondernemingszin geborgd moeten zijn. Zowel enthousiaste ondernemers, projectontwikkelaars, als mogelijke exploitanten kunnen hiertoe in eerste instantie worden uitgenodigd. De gemeente zou naast publicatie op oa Tendernet een “verkenner” kunnen aanwijzen, die partijen aanspoort om combinaties te vormen (matching proces). Deze combinaties kwalificeren zich door de aantoonbare kennis van deze branche, ervaring in projectontwikkeling en financieel commitment.

  Voor een dergelijke uitvraag is het bevorderlijk, maar niet noodzakelijk, dat al locaties door de gemeente zijn aangewezen. De dialoog kan daar immers ook nieuwe inzichten in bieden.

  Er zouden vervolgens (bijvoorbeeld) 3 combinaties kunnen worden geselecteerd, die vervolgens betaald een businessplan opstellen (indicatie vergoeding circa 50.000,- Euro per combinatie). In de gesprekken is voldoende enthousiasme gesignaleerd om een dergelijke route te gaan bewandelen.

- Vanuit de gemeente worden de beleidsuitgangspunten tijdens en door de dialoog vertaald in voorwaarden, die later kunnen worden benut bij de beoordeling van de voorstellen. Tevens worden, mede gevoed door de informatie uit de dialogen, door de gemeente de juiste selectiecriteria opgesteld om tot een afweging en keuze te komen.