Bijlage deel 1

Verkenning creëren vergunde werkplekken buiten de Wallen/Singelgebied

Inhoud

1. Inleiding ... 3
Uitgangspunten ... 3
2. Ontwikkelingen in de markt ... 4
Werving steeds vaker via internet ... 4
Vraag naar raamprostitutie krimpt ... 4
Vraag naar andersoortige ruimten ... 5
3. Uitgangspunten betrokken partijen ... 5
Sekswerkers ... 5
Vrouwelijke sekswerkers ... 5
Mannelijke sekswerkers ... 5
Transsekswerkers ... 6
Sekswerkers in het algemeen ... 6
Klanten ... 6
Ondernemers ... 7
Overheid ... 7
Overall: kwaliteit ... 8
4. Contouren nieuwe werkplekken ... 8
Vorm sekswerk ... 8
1. Raamprostitutie ... 8
2. Prostitutiehotel ... 9
3. Combinatie ramen en prostitutiehotel ... 9
4. Erotisch centrum ... 10
Omvang ... 10
Conclusie ... 11
5. Eisen aan locatie ... 11
6. Implementatie ... 11
Modellen voor ontwikkeling/exploitatie ... 12
Pandeigenaar/ontwikkelaar ... 12
Exploitant ... 12

1. Inleiding

Een belangrijke reden voor het creëren van vergunde werkplekken is dat dit sekswerkers meer mogelijkheden biedt schoon, veilig en zelfstandig hun beroep uit te oefenen. De overheid kan immers regels stellen op het gebied van veiligheid, toezicht en hygiëne waar exploitanten zich aan dienen te houden. Ook kan de overheid op vergunde plekken beter toezicht, handhaving en hulpverlening organiseren. Veiligheid en hygiëne kunnen in de onvergunde sector niet geborgd worden. Het doel van het creëren van legale werkplekken buiten de Wallen of het Singelgebied is, door het bieden van een aantrekkelijk alternatief ten opzichte van de onvergunde sector, sekswerkers te verleiden om te komen werken in relatief schone en veilige vergunde werkplekken. Daarbij kunnen nieuwe werkplekken elders invloed hebben op de overlast door de drukte op de Wallen.

Sekswerkers die onvergund (en veelal illegaal) werken, bijvoorbeeld thuis, in hotels of vakantieparken, zijn minder veilig door het ontbreken van toezicht, beveiliging en hulpverlening en lopen een groter risico in uitbuitingssituatie terecht te komen. Zij kunnen minder makkelijk klanten weigeren door hen zelf vooraf te screenen en er zijn geen voorzieningen als het mis gaat. Sekswerkers zullen minder snel misstanden melden of aangifte doen als ze onvergund werken, onder meer omdat ze daardoor sluiting riskeren en soms hun woning verliezen[1]. Risico bestaat ook dat ze door klanten onder druk worden gezet om misstanden niet te melden.

Dit beeld wordt bevestigd door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel die in de Slachtoffermonitor 2014-2018 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)[2].

De uitdaging is om een vorm in de vergunde branche te creëren waar sekswerkers daadwerkelijk willen werken, klanten graag komen, en waar veilig en schoon gewerkt kan worden, onder andere door voldoende toezicht, beveiliging en hulpverlening.

Uitgangspunten

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

- Betere mensenrechten
- Minder ondermijning
- Minder overlast door drukte

In deze verkenning gaan we in op de eerste twee uitgangspunten. Voor het derde uitgangspunt geldt dat deze verkenning los staat van het aantal ramen op de Wallen of het Singelgebied. Op dit moment kunnen we niet bepalen of en welke impact het creëren van alternatieve werkplekken buiten de Wallen op de overlast door de drukte op de Wallen heeft. Een indicatie is dat uit onderzoek van OIS[3] onder internationale bezoekers tussen 18 en 35 jaar blijkt dat een klein deel (10%) een nieuw seksentertainment-gebied buiten het centrum zeker zal bezoeken. Onder de minderheid (22%) voor wie raamprostitutie een belangrijk bezoekmotief is zal niet meer dan een kwart een dergelijk gebied bezoeken, maar daar tegenover staat dat ‘slechts’ 53% het zeker niet zal bezoeken, de rest (37%) zal misschien gaan of weet het niet.

---

[1] Kloek, M. (2018). Sekswerk en geweld in Nederland. Proud/SOA Aids Nederland.

[2] Bolhaar, H. (2019). Slachtoffermonitor mensenhandel 2014 - 2018. Den Haag, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. Hierin staat ook dat in Nederland naar schatting tussen de 5.000 en 7.500 slachtoffers van mensenhandel per jaar zijn. In 2018 waren hiervan slechts 668 slachtoffers in beeld bij het landelijk meldpunt.

[3] OIS, gemeente Amsterdam, november 2019.

2. 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.

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[4] plaats vindt. Sekswerkers plaatsen advertenties om hun diensten aan te bieden. Op basis van een analyse van advertenties met behulp van een webcrawler, aangevuld met handmatige controles, weten we dat in Amsterdam honderden unieke sekswerkers hun diensten via internet aanbieden.

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[5]. Flexibele vormen, waarin meer zelfstandig werkende sekswerkers 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 sekswerkers die zelfstandig en zonder bemoeienis van een exploitant willen werken en daardoor meer autonomie kunnen bewerkstelligen.

Zelfstandig werkende escorts en thuiswerkers[6] geven aan dat ze graag eigen werktijden willen bepalen en zich niet willen conformeren aan de huisregels van een club of een escortbureau.

Raamprostitutie[7]

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 raamhuur en lopen de inkomsten van sekswerkers naar eigen zeggen terug. Mogelijk gaan sekswerkers daardoor eerder onvergund werken. Toch zal er volgens de branche en experts zeker nog vraag naar raamprostitutie zijn en voorlopig ook blijven. Met name de sekswerkers

[4] Niet alleen websites zoals Kinky.nl, maar ook social media.

[5] Er zijn geen recente landelijke cijfers, maar het lijkt er niet op dat deze daling tot stilstand is gekomen. Kanttekeningen hierbij zijn dat het maximum aantal vergunningen in meerdere gemeenten 'bezet' is en dat gemeenten ervoor gekozen hebben geen vergunningen uit te geven.

[6] Kanttekening is dat een bepaalde groep niet of nauwelijks te betrekken is in onderzoeken. Dit betreft onder andere de groep die gedwongen in de prostitutie werkt.

[7] Raamprostitutie is een vorm van prostitutie waarbij een sekswerker klanten verwerft door zich te etaleren achter een vensterraam zichtbaar langs de openbare weg. Meestal huurt de sekswerker het raam met werkruimte van een raamexploitant voor een bepaalde tijdsperiode, vaak per dag of dagdeel. De sekswerker is in principe onafhankelijk, werft zelf klanten en onderhandelt ook zelf over de prijs en de te verlenen diensten. In de Amsterdamse APV is vastgelegd dat een raamsekswerker uitsluitend vanuit het raam mag werven en dus niet via het internet.

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 daarmee 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.

3. Uitgangspunten betrokken partijen

Sekswerkers

Uit een onderzoek naar de maatschappelijke positie van sekswerkers blijkt dat een meerderheid van de sekswerkers het liefst op een vergunde werkplek werkt[8]. Bij het ontbreken van legale werkplekken hebben sekswerkers geen andere keus dan illegaal te werken. Echter, dé sekswerker bestaat niet: in de branche werken veel verschillende mensen met verschillende voorkeuren voor werkplekken. In dit stuk maken we onderscheid tussen vrouwelijke sekswerkers, mannelijke sekswerkers en transsekswerkers.

Vrouwelijke sekswerkers

Vaak wordt aangegeven door vrouwelijke sekswerkers die vanuit een woning 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.
Voor veel vrouwelijke sekswerkers die aangeven vrijwillig te hebben gekozen voor raamprostitutie geldt dat zij bewust kozen voor het werken achter het raam in plaats van in een club of in de escort. Dat geldt ook voor het gebied: sekswerkers in het Singelgebied willen niet op de Wallen werken, zij die op de Wallen vinden de Ruysdaelkade dan weer te saai, etc. Raamsekswerkers willen niet in een club werken en vice versa en geen van de sekswerkers in Amsterdam wil tippelen.[9]

Mannelijke sekswerkers

Mannelijke sekswerkers werken voor 99% met mannelijke klanten. In de vergunde branche in Amsterdam kunnen zij terecht bij 1 club of bij een escortbureau. Mannen werken vrijwel niet achter het raam, dit heeft er met name mee te maken dat hun klanten anoniem willen blijven. Daarnaast is er een grote onvergunde branche waar mannen (zelfstandig) werken als escort. De mannelijke sekswerkers werven via internet en ontvangen ofwel thuis (dit is onhandig omdat dit problemen geeft met huurbaas/buren/buurt en daarbij willen niet alle klanten afspreken in een privé-huis), of ze gaan naar de klant thuis (dit is niet altijd gewenst omdat ze in een onbekende omgeving terecht komen die mogelijk onveilig is) of in een hotel (ook dit levert een onbekende en dus eerder onveilige situatie op[10]).

---

[8] Snippe, J. (2018). Onderzoek maatschappelijke positie sekswerkers. Groningen-Rotterdam, Breuer&Intraval.
[9] Verkenning scenario's raamprostitutie Binnenstad (Ivar Schreurs, oktober 2019)
[10] Een bijkomend probleem: als een klant niet wenst te betalen kan hij dreigen met het inschakelen van beveiliging en dat is een probleem in verband met de illegaliteit van prostitutie op die plek en ook in verband met de anonimiteit van de sekswerker).

Transsekswerkers[11]

Een deel van deze groep werkt in de raamprostitutie en een deel werkt onvergund. Ook deze groep heeft behoefte aan zowel goede, centrale als veilige plekken. Suggesties hierbij zijn ramen, een club of een uur-hotel in een algemeen erotisch centrum waar ook vrouwelijke en mannelijke sekswerkers werken. Bij een dergelijk centrum moet rekening gehouden worden met het gegeven dat transpersonen en cispersonen[12] verschillende typen klanten hebben die liever niet onderling mengen. De behoefte aan anonimiteit van klanten van transsekswerkers is relatief groot. Ook is er de wens voor meer mogelijkheden om flexibel te kunnen werken vanuit hotels en woning.

Sekswerkers in het algemeen

Over het algemeen geven sekswerkers aan dat er de volgende voordelen zijn van vergunde werkplekken:

- Veel en goede voorzieningen
- Veilig, onder andere door toezicht
- Onderling contact met collega's
- Toegang tot hulpverlening bij problemen

Zij zien ook nadelen:

- Veel regels
- Verplichte intake
- Kosten (huur kamer of afdracht aan exploitant in club of escort)
- Belastingplicht
- Minder anonimiteit[13]

Sekswerkers geven aan de volgende randvoorwaarden belangrijk te vinden:

- Laagdrempelig/ flexibel (niet teveel regels[14])
- Betaalbaar
- Aantrekkelijk voor klanten
- Zo min mogelijk afhankelijkheid van exploitanten
- Bereikbaarheid (met name met OV)

Klanten

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

- Interessant aanbod (diversiteit)
- Acceptabele prijs
- Veiligheid
- Bereikbaarheid
- Anonimiteit
- Gezondheid sekswerkers
- Geen misstanden (dit geldt voor een deel van de klanten: voor een deel van de klanten geldt dat zij zelf de misstanden veroorzaken en soms ook specifiek op zoek zijn naar juist sekswerkers in de meest kwetsbare omstandigheden).

---

[11] Personen van wie de genderidentiteit of -expressie niet overeenkomt met het biologische geslacht.
[12] Personen van wie de genderidentiteit of -expressie wel overeenkomt met het biologische geslacht.
[13] Dit kan veranderen als de Wet regulering sekswerk wordt vastgesteld. Hierin staat een vergunningplicht voor thuiswerkers, waardoor de anonimiteit voor hen afneemt.
[14] Denk aan: huidige beperking op maximaal 6 dagen werken.

Ondernemers

We spraken huidige exploitanten van raambordelen (Singel/Wallen/Ruysdaelkade), van clubs en van escortbureaus. Ook andere ondernemers op de Wallen hebben we om input gevraagd.
Zij noemen de volgende randvoorwaarden:

- Bereikbaarheid voor sekswerkers en klanten. Niet in woonbuurt, maar ook niet afgelegen
- Andere voorzieningen (winkels, horeca) aanwezig (in de buurt)
- Minimaal 40 werkplekken (interessant aanbod voor klant) en maximaal 80 (beheersbaarheid)
- Niet openbaar: entreegeld heffen bij ingang

Overheid

We spraken vertegenwoordigers van openbaar ministerie, politie, gemeentelijke toezichthouders en zorgpartijen. Zij hebben drie randvoorwaarden voor het creëren van zo schoon, transparant en veilig mogelijke werkplekken. De volgende randvoorwaarden dragen bij aan de kwaliteit van de positie van de sekswerker en aan het voorkomen en bestrijden van mensenhandel[15]:

- Vindbaarheid sekswerkers
- Zichtbaarheid sekswerkers
- Mogelijkheid tot het opbouwen van vertrouwensrelatie

Deze genoemde randvoorwaarden hebben consequenties voor de vorm (ramen hebben bijvoorbeeld de voorkeur boven kamerverhuur vanwege de zichtbaarheid) 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 (een plek waar sekswerkers samen kunnen komen in de buurt van de werkplekken) te creëren kan de sociale controle en ook de zichtbaarheid, vindbaarheid en de mogelijkheid tot het opbouwen van een vertrouwensrelatie verhoogd worden. De inzet van een vertrouwenspersoon voor sekswerkers kan hieraan bijdragen.
- Post voor politie/handhaving
  Een post waar zowel gemeentelijke handhavers als de politie aanwezig kunnen zijn verhoogt de toegankelijkheid en faciliteert het opbouwen van een vertrouwensrelatie.

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

- Transparantie exploitatie
  Om een transparante exploitatie te hebben moeten schijnconstructies tussen ontwikkelaar/pandeigenaar en exploitant voorkomen worden. Met andere woorden: de vergunninghouder (exploitant) moet ook echt het bedrijf runnen en niet de pandeigenaar/ontwikkelaar. De gemeente Utrecht was hier beducht op en voegde, in tweede instantie[16], een formele definitie van een exploitant toe aan de APV: een exploitant is degene voor wiens rekening en risico een onderneming wordt gedreven[17].
- 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

[15] Deze randvoorwaarden zijn ook nadrukkelijk benoemd en besproken op de technische sessie op 19 november 2019.
[16] 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.
[17] 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.

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.

- Transparantie exploitanten
  Voor gemeentelijke toezichthouders is het van belang dat zij toegang hebben tot inzage van de bedrijfsvoering op korte afstand van de werkplekken.

Overall: kwaliteit

Alle partijen geven aan dat nieuwe werkplekken alleen goed van de grond komen als de kwaliteit hoog is. Denk hierbij aan de werkruimtes, maar ook aan de fysieke en sociale omgeving.

4. Contouren nieuwe werkplekken

De contouren ontstaan aan de hand van een aantal keuzes die gemaakt moeten worden over de vorm van het sekswerk, 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.

1. Raamprostitutie

A. Aan openbare weg

Deze vorm kennen we in Amsterdam op de Wallen, het Singelgebied en de Ruysdaelkade. De raambordelen grenzen direct aan de openbare weg.

B. Niet aan openbare weg

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

Voordelen raamprostitutie

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

Nadelen raamprostitutie

- Werven via internet niet toegestaan[18] en daardoor minder interessant voor huidige groep thuiswerkers
- Hoge huurprijzen (volgens sekswerkers)
- Drempels voor sekswerkers door regelgeving
- Veel impact op de directe omgeving
- Negatieve bejegening door 'kijkers'

[18] In de huidige APV is het in raambordelen alleen toegestaan om klanten te werven vanuit het raam. Werven via het internet is in een raambordeel niet toegestaan. Hiervoor is gekozen om de vindbaarheid en zichtbaarheid zo groot mogelijk te houden. Op de Wallen loopt de pilot 'gordijnen dicht' waarbij het in raambordelen wel toegestaan is via internet te werven.

Specifieke voordelen ramen niet aan openbare weg

- De plek is minder aantrekkelijk voor 'kijkers'; het percentage klanten onder bezoekers ligt hoger. Hierdoor hebben sekswerkers een grotere kans op omzet en minder kans op negatieve bejegening.
- Deze vorm van sekswerk heeft door het naar binnen gerichte karakter minder uitstraling naar de directe omgeving.

Specifiek nadeel ramen niet aan openbare weg

- Drempel voor klanten is hoger.

2. 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 of meerdere uren) een kamer kunnen huren en hun werk relatief veilig en schoon uit kunnen oefenen zonder dat dat overlast voor de omgeving oplevert.[19] Hier zou dan beveiliging aanwezig moeten zijn voor de toegangscontrole en om in te grijpen bij calamiteiten.

Voordelen

- Veilig en schoon
- Relatieve anonimiteit voor sekswerkers en klanten
- Voldoet ook aan behoefte mannelijke transseksuele sekswerkers (mits een vorm wordt gevonden waarbij de klant zo anoniem mogelijk de sekswerker kan benaderen)

Nadelen

- Voldoet minder goed aan de drie randvoorwaarden van de overheid dan ramen.
- Bij mix mannelijke en vrouwelijke sekswerkers zijn sekswerkers en klanten moeilijker te onderscheiden en maakt toezicht houden op het naleven van vergunningvoorwaarden ingewikkeld.

3. Combinatie ramen en prostitutiehotel

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

[19] In andere landen zie je dergelijke 'love hotels' waar ook niet–sekswerkers gebruik van maken, bijvoorbeeld stellen die geen plek hebben om intiem samen te zijn. Dit maakt het toezicht houden op het naleven van de vergunningvoorwaarden voor de seksinrichting zeer ingewikkeld.

4. Erotisch centrum

Het Laufhaus in Keulen heeft naast de 'ramen' ook andere functies. Op de bovenste verdieping bevindt zich een seksclub (bordeel). Verder telt het gebouw een nachtclub, restaurant, schoonheidscentrum, boetiek, zonnestudio en een paar bistro's. Dit eerste 'hoogbouw-bordeel' in Europa werd door het stadsbestuur geïnitieerd om de prostitutie te bundelen en te kunnen controleren en is in de jaren 70 geopend. In Den Haag wordt bij de nieuwe locatie van de raambordelen ook gekeken naar het toevoegen van een Bed & Breakfast om sekswerkers te faciliteren die ver weg wonen.

Voordelen

- Aantrekkelijk voor klanten en sekswerkers
- Veilig en schoon
- Relatieve anonimiteit voor sekswerkers en klanten
- Voldoet ook aan behoefte mannelijke transseksuele sekswerkers (mits een vorm wordt gevonden waarbij de klant zo anoniem mogelijk de sekswerker kan benaderen)

Nadelen

- Een dergelijk model kan mogelijk 'feesttoeristen' faciliteren die slechts komen kijken (geen klant zijn) en mogelijk sekswerkers negatief bejegenen

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[20] nodig zijn om een business case rond te krijgen. Het is onwenselijk een monopolie te creëren voor 1 exploitant, omdat dit kwetsbaar is. Als er namelijk 1 exploitant is wiens vergunning ingetrokken wordt, dan stopt alles: dat geeft een te groot risico voor de ontwikkelaar en ook voor de sekswerkers. Daarbij is de afhankelijkheid van sekswerkers bij 1 exploitant groot. Daarom kun je denken aan minimaal drie exploitanten[21], die elkaars exploitatie over mogen nemen indien 1 vergunning wegens het overtreden van de vergunningvoorwaarden ingetrokken wordt.[22] Belangrijk punt is ook dat tot nu toe in de praktijk blijkt dat de kleinere exploitanten beter op de hoogte zijn van wel en wee sekswerkers.
- Voor voldoende aantrekkingskracht op klanten is een interessant/breed aanbod nodig.
- Er is een zekere massa nodig om sociale controle onderling bij sekswerkers te verkrijgen.
- Er is een zekere massa nodig om voldoende aanwezigheid en zichtbaarheid (zowel overdag als 's nachts) door toezichthouders en hulpverlening te kunnen organiseren.
- Indien eigen grond gemeente: massa moet groot genoeg zijn om voorbereidingskosten (grondexploitatie: alle kosten voor bouw- en woonrijp maken, plankosten, kosten van de tenders, uitvoeren Definitief Ontwerp e.d.) voor de gemeente terug te verdienen via verhuur grond.
- Om invloed te kunnen hebben op de overlast door de drukte op de Wallen moet er een zekere robuustheid zijn.

Criteria voor een maximaal aantal werkplekken:

- Voor gemeentelijk toezicht, politie en zorgpartijen is overzicht en beheersbaarheid van belang.

---

[20] Uitgangspunt Utrecht: 30. Exploitant Amsterdam: 40.
[21] Utrecht kiest voor 3 exploitanten. Den Haag acht de mogelijke machtspositie van exploitanten met drie exploitanten te groot en opteert voor 7 tot 10 exploitanten voor haar nieuwe locatie met 300 werkplekken.
[22] Utrecht kiest om deze reden voor 96 werkplekken op het Nieuwe Zandpad.

- 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, ligt het voor de hand nieuwe werkplekken te creëren waarbij dit ook mogelijk is. Hierbij geldt als randvoorwaarde dat er voldoende vindbaarheid en zichtbaarheid is en het werk op een veilige, schone plek plaatsvindt. Daarom ligt het voor de hand een werkplek in een prostitutiehotel te kunnen bieden. 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 kunnen we ook denken aan een combinatie van ramen en een prostitutiehotel, een 'raam-prostitutiehotel'. Ook het toevoegen van andere functies kan een optie zijn en wellicht uitbreiding tot een erotisch centrum.
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. Onderzoek is nodig, maar op dit moment lijkt het logisch om in eerste instantie uit te gaan van circa 100 werkplekken.
Ook is er extra onderzoek nodig naar behoeften van sekswerkers (met name onder hen die nu in de onvergunde branche werken), klanten en onderzoek naar het uitdiepen van *good/best practices* in Nederland en de landen om ons heen.

5. Eisen aan locatie

Vanuit de verschillende belanghebbenden komen de volgende randvoorwaarden voor een locatie:

- Niet te dicht bij een woonwijk, maar ook niet helemaal losstaand.
- Voldoende anonimiteit voor klanten en sekswerkers.
- Bereikbaar voor auto (incl. parkeerruimte) en OV.
- Moet goed aan te rijden zijn voor politie en handhaving.
- Alle werkruimten moeten fysiek gelijk zijn om ervoor te zorgen dat alle exploitanten een gelijk uitgangspunt hebben en machtsposities voorkomen worden.
- Andere bedrijvigheid in de buurt of op locatie zelf, denk met name aan horeca, mogelijk ook hotel/B&B).

6. Implementatie

Waar moeten we rekening mee houden bij implementatie?

- Aanpassing van bestemmingsplannen, mogelijke planschade omgeving
- NIMBY
- Zoektocht naar ontwikkelaar en exploitant (aanbesteding in Utrecht voor het Nieuwe Zandpad is inmiddels drie keer mislukt, daar kan Amsterdam lessen uit trekken[23])
- Kosten:
    - Project
    - Ontwikkeling (Utrecht ontwikkelt op eigen grond – in feite verhuurt Utrecht de grond - en kan zo kostenneutraal uitkomen is de verwachting, wel zijn er structurele kosten

[23] De gemeente Utrecht heeft bij de eerdere tenders een beleidskader geformuleerd dat met name gericht was op het opwerpen van barrières tegen mensenhandel. De barrières werden vooral gezocht in gedetailleerde regels aan de voorkant. Binnen die regels is het niet gelukt om een ontwikkelaar/exploitant te vinden die het Nieuwe Zandpad wilde realiseren.

voor toezicht en hulpverlening. Den Haag verplaatst ramen van twee straten naar nieuw gebied en doet dit budgetneutraal, afgezien van projectkosten).

- Toezicht en hulpverlening

Modellen voor ontwikkeling/exploitatie

Er zijn twee belangrijke spelers bij een vergunde prostitutie-inrichting: de pandeigenaar/ontwikkelaar en exploitanten.

Pandeigenaar/ontwikkelaar

Deze partij koopt of huurt de grond en/of een pand en zorgt ervoor dat er werkplekken komen. Het kan zijn dat deze partij ook optreedt als exploitant, maar in dat geval is het moeilijk een monopolie van één exploitant te voorkomen.

Exploitant

a. 'Klassieke' exploitant

Zie huidige situatie op de Wallen. Deze exploitant huurt raambordelen van een pandeigenaar en exploiteert deze door ze te verhuren aan individuele sekswerkers. De exploitant is 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 zeer zelfstandige en zelfredzame sekswerkers die meer willen dan alleen geld verdienen.

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 met de praktijk in deze risicovolle sector.

d. Gemeente als exploitant

Deze optie komt vaak naar voren in de discussie, maar in geen enkele gemeente wordt hiervoor gekozen. Enerzijds treedt de gemeente in dat geval op als marktpartij en anderzijds is het, in welke vorm dan ook, niet mogelijk misstanden volledig uit te sluiten. Gemeenten willen daar op geen enkele manier verantwoordelijk voor zijn.