Gemeente Amsterdam
Bestuursdienst

Programma Prostitutie

- Strikt vertrouwelijk-

Van Programma Prostitutie, Coalitieproject 1012, OOV, DJZ
Datum 6 januari 2014
Onderwerp Governance Project Groen Licht

Burgemeester,

In de 5 uitruilpanden (19 ramen) wilt u exploitatie in zelfbeheer (çoöperatie, stichting) mogelijk maken. Hiermee wilt u ook tijdig (begin juli) werkplekken creëren voor prostituees, die hun werkplek kwijtraken als gevolg van het mogelijk weigeren van de vergunning bij [redacted]

U wenst –gezien de risico's en (financiële) consequenties- een eenmalige renovatie van de panden van voldoende kwaliteitsniveau voor langdurige exploitatie. Op de staf van **15 december 2014** gaf u aan een planning te willen volgen, waarin de tijdelijke voorziening uiterlijk **7 juli 2015** opent. Op uw verzoek is op 7 januari een extra staf prostitutie georganiseerd om de volgende onderwerpen te bespreken:
- de governance;
- de risico's;
- het benodigde krediet en de dekking daarvan.

Deze notitie gaat in op de governance.

1 Rollen van de gemeente

De combinatie van de rollen: eigenaar/verhuurder van het onroerend goed, exploitant (de vergunninghouder), toezichthouder op de vergunning en handhaver door de gemeente is ongewenst. De integriteits- en governancerisico's zijn daarvoor te groot en de beeldvorming dat "de slager zijn eigen vlees keurt" (belangenverstrengeling) is onvermijdelijk.

- De gemeente is altijd verantwoordelijk voor het beoordelen van vergunningaanvragen, toezicht en handhaving.
- Het is noodzakelijk om de rol van exploitant buiten de gemeente te beleggen.
- Het verdient de voorkeur om de rol van pandeigenaar buiten de gemeente te beleggen.

1.1 Eigenaarschap van de panden

Er is een pand (of panden) nodig met de bestemming 'prostitutie'. Als de pandeigenaar bereid is het pand gebruiksklaar op te leveren, zijn de initiële investeringskosten voor de nieuwe exploitant(en) relatief laag. De pandeigenaar bepaalt de verhuurprijs. De verhuurprijs wordt beïnvloed door de keuze van de pandeigenaar om zijn winst te maximaliseren of juist te matigen. De pandeigenaar kan verder een ondersteunende rol spelen door eventuele financiële problemen van de exploitant vroeg te signaleren (bijvoorbeeld een huurachterstand) en deze problemen niet te laten escaleren.

VERTROUWELIJK



Het verdient de voorkeur dat de rol van de gemeente zuiver beperkt wordt tot vergunningbeoordelaar, toezichthouder en handhaver. Er zou dus idealiter een andere partij gevonden moeten worden om eigenaar te worden van de panden. Er wordt bij voorkeur een nieuwe eigenaar voor de panden gezocht die zonder winstoogmerk opereert, bijvoorbeeld een zorgorganisatie of stichting. Een combinatie kan ook: een zorgorganisatie kan een zelfstandige stichting oprichten om de panden aan te kopen en te exploiteren.

Als er geen derde partij beschikbaar is om de panden aan te kopen om een coöperatie te starten, dan is aankoop door de gemeente noodzakelijk. Daar is politieke steun voor nodig.
Bij aankoop en verbouwing moet voorkomen worden dat er sprake is van staatssteun of overtreding van de gedragsregels uit de Wet Markt en Overheid (zie agendapunt 2) Als een gemeente eigenaar wordt, moet de gemeente bij de verhuur aan een exploitant tevens voorkomen dat er sprake is van staatssteun of overtreding van de gedragsregels uit de Wet Markt en Overheid.(zie agendpunt 2)

1.2 Exploitatievorm in de uitruilpanden

De wens om een coöperatie/stichting op te richten komt voort uit het feit dat sekswerkers veel klachten hebben over ongunstige verhuurvoorwaarden, zoals onder andere hoge huurprijzen tegen geringe tegenprestatie/voorwaarden, zoals verplichte afname van (te) veel dagen en onredelijke annuleringsvoorwaarden. Maar ook een 'broodfonds' en/of pensioen- en ziekteregeling zijn lang gekoesterde wensen.
Kan een bedrijf worden vormgegeven waarin niet de winstmaximalisatie van de exploitant en van de pandeigenaar voorop staan, maar waar de belangen voorop (blijven) staan van de sekswerkers, die in het bedrijf een werkruimte huren?
De twee meest kansrijke vormen om dit te realiseren lijken de coöperatieve vereniging (ook wel: coöperatie) en de stichting. Personenvennootschappen zoals de v.o.f. en maatschap zijn minder geschikt om de hierboven beschreven doelstellingen te realiseren, omdat het gaat om een organisatie met een groep van belanghebbenden (sekswerkers) die aan persoonlijke verandering onderhevig is (d.w.z. individuele sekswerkers treden constant toe en uit). In personenvennootschappen zou er dan elke keer vermogen overgedragen moeten worden bij zulke toe- en uittredingen van personen.

Hierna volgt een toelichting op de structuur en bevoegdheden van de organen van de *A. de coöperatie en B. de stichting.*
Vervolgens wordt in paragraaf *2.2.1* (Exploiterende partij) in gegaan op de concrete invulling van de exploitatie.

A. De coöperatie

Doelstelling

De coöperatie heeft tot doel in de stoffelijke behoeften van haar leden te voorzien. Dit kan een redelijke (lagere) huurprijs zijn. Daarnaast kunnen enkele nevendoelen worden geformuleerd. De coöperatie verricht in beginsel werkzaamheden voor haar leden, maar kan ook werkzaamheden voor andere belanghebbenden verrichten. Daarbij is een aandachtspunt dat de meerderheid van de werkzaamheden verricht moet worden ten behoeve van de leden. Er moet dus voldoende animo zijn voor het lidmaatschap van de coöperatie. Er is een gemotiveerde groep ondernemende sekswerkers nodig met de ambitie en de bijbehorende inzet om de coöperatievorm te realiseren.

Aan het lidmaatschap kunnen verplichtingen worden verbonden, daarbij kan worden gedacht aan contributie. De leden hebben recht op een winstuitkering.

In de statuten kan deze aansprakelijkheid van leden voor schulden van de coöperatie uitgesloten worden, hetgeen aan te raden is. Als het bestuur van de coöperatie in strijd gaat handelen met de doelstelling van een rechtspersoon is dit een rechtsgrond voor bestuurdersaansprakelijkheid. Zij zijn dan in hun privévermogen aansprakelijk.

Zeggenschap sekswerkers: de algemene ledenvergadering

Een coöperatie heeft een algemene ledenvergadering en een bestuur. De algemene ledenvergadering is het hoogste orgaan en bestaat uit de sekswerkers die lid zijn van de coöperatie. De algemene ledenvergadering besluit onder meer over de benoeming en het ontslag van het bestuur, maar ook over statutenwijziging en andere belangrijke aangelegenheden die de organisatie van de rechtspersoon betreffen. Via de ledenvergadering is er dus veel participatie van de sekswerkers. Zij bepalen indirect via de benoeming van het bestuur hun eigen (arbeids)omstandigheden en huurprijs. Hiermee worden bestaande ongelijke machtsverhoudingen doorbroken. Het vereist van leden dat zij bereid en geschikt moeten zijn om op deze manier samen te werken.

Samenstelling bestuur

Voor het bestuur kan een bepaald profiel worden opgesteld, op basis van dit profiel kunnen ook andere personen dan de sekswerkers zitting nemen in het bestuur. Het profiel moet aan de algemene ledenvergadering ter goedkeuring voorgelegd worden. Het bestuur kan op basis van dit profiel bestuurders voordragen. De algemene ledenvergadering besluit echter over de benoeming en het ontslag van het bestuur.

Instellen van de raad van commissarissen/raad van toezicht

Het is ook mogelijk om tussen de ledenvergadering en het bestuur een raad van toezicht of raad van commissarissen te zetten die toezicht houdt op het bestuur en deze met advies bijstaat. De statuten kunnen aanvullende bepalingen geven omtrent de taak en bevoegdheden van de raad van commissarissen. Zo kan aan de raad van commissarissen de bevoegdheid worden toegekend dat belangrijke bestuursbesluiten haar voorafgaande goedkeuring behoeft en/of dat bestuurders benoemd en ontslagen worden door de raad van commissarissen.

B. De stichting

Doelstelling

De stichting kan als 'goede exploitant' functioneren. Een stichting dient een ideëel (niet commercieel doel) te hebben. Alle opbrengsten uit de verhuur moeten worden ingezet ter verwezenlijking van het doel van de stichting. Een groot deel van de doelen die met dit project beoogd worden (de verbetering van de positie van sekswerkers, betere huurprijzen, voorkoming van uitbuiting en betere omstandigheden) kunnen met een stichting bereikt worden. De stichting kan ook faciliteiten, zoals bijvoorbeeld scholing,

aanbieden aan de sekswerkers. De sekswerkers kunnen geen stoffelijk voordeel (bijv. winstuitkering) uit de stichting halen, anders dan een eventuele verlaging van de huurprijs.

Zeggenschap sekswerkers
De rechtsvorm van de stichting kent een ledenverbod. Daarom is het niet (goed) mogelijk de sekswerkers zelf te laten participeren, tenzij één van de sekswerkers zitting neemt in het bestuur of een ander orgaan van de stichting, zoals bijvoorbeeld:

- een adviesraad bestaande uit sekswerkers die gevraagd en ongevraagd advies geeft aan het bestuur of
- een raad van toezicht bestaande uit sekswerkers en/of ter zake (vak)kundige derden).

Het ontbreken van participatie betekent ook dat de stichting onafhankelijk is van de bereidheid en geschiktheid van sekswerkers om onderdeel te worden van de exploitatie.

Bestuur (de vergunninghouder / exploitant)
De stichting kent één wettelijk verplicht orgaan: het bestuur. Dit bestuur wordt de eerste keer bij notariële akte worden benoemd en vervolgens wordt in de statuten opgenomen hoe in de opvolging wordt voorzien. Meestal geschiedt dat door middel van coöptatie. Er kan worden gekozen voor een bestuur uit sekswerkers, maar ook een onafhankelijk bestuur of een gemengde samenstelling behoren tot de mogelijkheden.
Omdat het bestuur zichzelf benoemt, bestaat een mogelijkheid dat het bestuur op een gegeven moment ook vervreemd raakt van de belanghebbenden (de sekswerkers). Ontslag kan van een bestuurder kan altijd door de rechtbank geschieden op verzoek van een belanghebbende.

Raad van Toezicht
Geadviseerd wordt om naast het bestuur een toezichthoudend orgaan te creëren, een raad van toezicht. In de statuten worden de toezichthoudende en adviesgevende bevoegdheden van de raad van toezicht beschreven. Hierin wordt onder andere nader uitgewerkt op welke wijze de raad van toezicht supervisie houdt op het bestuur, hoe de raad van toezicht wordt benoemd en in zijn vervanging wordt voorzien. Het is denkbaar dat ook de gemeente een toezichthouder aanwijst. Het is tevens mogelijk om in de statuten de vast te leggen dat de raad van toezicht het bestuur van de stichting benoemt en/of dat bepaalde belangrijke bestuursbeslissingen de voorafgaande goedkeuring behoeven van de raad van toezicht. Op die wijze wordt de mate van controle van de raad van toezicht versterkt.

Doorgroeimogelijkheid van de stichting naar een coöperatie
Het is mogelijk om de een stichting om te zetten in een andere rechtsvorm, zoals een coöperatie. Een stichting kan dus fungeren als startpunt voor uiteindelijk een coöperatie. Het verdient de aanbeveling dat de stichting in de statuten opneemt dat de intentie is om vanuit de stichting door te groeien naar een coöperatieve onderneming voor en door sekswerkers.
De adviesraad bij een stichting zou een opmaat kunnen zijn voor de algemene ledenvergadering bij de coöperatie. Het zitting nemen van (een aantal) sekswerkers in het bestuur van de stichting kan een opstap zijn voor een bestuur bij de coöperatie (dat in beginsel uit de leden wordt verkozen; hier kan in de statuten van worden afgeweken), mits sekswerkers in staat zijn die doorgroei te maken en dit ook willen.

VERTROUWELIJK

1.2.1 Exploiterende partij

Als de uitruilpanden per juli 2015 geëxploiteerd dienen te worden om werkplekken te kunnen bieden aan sekswerkers bij [redacted] is de oprichting van een exploitatiestichting door een betrouwbare zorgorganisatie een haalbare mogelijkheid.
Indien de uitruilpanden niet worden gebruikt voor de vervanging van werkplekken bij [redacted] maar alléén voor een prostitutiebedrijf voor en door sekswerkers, dan is er ook voldoende tijd een coöperatie te faciliteren. Voor de coöperatie is van belang dat het initiatief ook vooral door en vanuit de sekswerkers moet komen. Zij moeten de rechtspersoon oprichten, zij moeten met die rechtspersoon gaan werken, etc. Daarom is het realiseren van een coöperatie van belang dat er sekswerkers betrokken zijn, die intrinsieke motivatie hebben en het potentieel om samen een coöperatie op te richten.

De regio-directeur van HVO-Querido benaderde november de gemeente met het idee om sekswerkers te ondersteunen bij het opzetten raambordeel in zelfbeheer. In een ambtelijk gesprek met HVO-Querido is vervolgens ook gepeild of de organisatie een rol zou kunnen/willen spelen bij het realiseren van een tijdelijke voorziening voor de sekswerkers die mogelijk hun werkplek bij [redacted] verliezen. HVO-Querido gaf aan de mogelijkheden verder te willen verkennen. Bij het Leger des Heils is daarna geïnventariseerd of het Leger ook betrokken wilde zijn bij de ontwikkeling van een bordeel in zelfbeheer en/of een tijdelijke voorziening. Het Leger ziet geen rol voor zich zelf. Andere partijen hebben onvoldoende ervaring met de doelgroep en/of stimuleren van zelfbeheer.

- HVO-Querido denkt in eerste instantie aan het oprichten van een aparte zelfstandige exploitatiestichting (i.v.m. tijdsdruk en diverse risico's).
- HVO-Querido wil van meet af aan sekswerkers betrekken bij de opzet van het bedrijf en het inrichten van de bedrijfsvoering. HVO-Querido denkt in ieder geval aan het betrekken van enkele Amsterdamse sekswerkers uit 'denktank' van PenG292 die ook het idee van een door sekswerkers gerund bordeel onderzoeken.
- De door HVO-Querido opgerichte exploitatiestichting ondersteunt vervolgens de in het bedrijf werkzame sekswerkers bij het ontwikkelen van de vaardigheden om het bedrijf gezamenlijk zelfstandig te kunnen runnen. Dit betekent o.a. begeleiding van de sekswerkers op de werkplek en opleiding.
- Het streven van HVO-Querido is om de exploitatie zo snel mogelijk over te dragen aan de sekswerkers, zodra deze in staat zijn het bedrijf zelfstandig als stichting of coöperatie te runnen. HVO-Querido wil daarom de tijdelijkheid van het bestaan van de stichting in de statuten vastleggen.

HVO-Querido maakte voor de opzet van de exploiterende organisatie graag gebruik van het voorbereidend werk en de expertise van de gemeente op het vlak van governance.

Voor het slagen van het project heeft de exploiterende partij brede expertise en steun nodig om de onvermijdelijke knelpunten succesvol het hoofd te bieden. Deze expertise kan geborgd worden in het bestuur en de raad van toezicht of raad van commissarissen. Hieronder een aantal suggesties voor de profielen van bestuur en Raad van Toezicht/Raad van Commissarissen:

Mogelijk profielen bestuur:

- Voorzitter: zorginhoudelijke kennis en personele zaken
- Bedrijfsvoering en financiën
- Beheer en onderhoud

Mogelijke profielen RvT

- Voorzitterschap, onafhankelijke toets op o.a. integriteit: (oud) politiebestuurder - jusititie bestuurder
- Bedrijfseconomische kennis, liefst aangevuld met fiscaal/juridische kennis: bedrijfseconoom
- Kennis van het veld: (ex-)sekswerker
- Kennis van empowerment en arbeidsverhoudingen: (sociaal) wetenschapper, jurist
- Kennis van mensenhandel

1.3 Onafhankelijke monitoring

Het starten van (een) alternatieve exploitatievorm(en)- door een partij zonder winstoogmerk- zou onafhankelijk gemonitord kunnen worden om de volgende redenen:

- Allereerst zorgt onafhankelijke monitoring voor bescherming tegen 'group think'. Er bestaat een risico dat betrokken partijen zoveel belang voelen bij het slagen van het project, dat negatieve signalen genegeerd of onderschat worden. Vroegtijdig signaleren kan ervoor zorgen dat tijdig bijgestuurd kan worden dan wel dat het project (op tijd) beëindigd wordt.
- Verder zorgt het monitoren voor meer inzicht in de bedreigingen en kansen, slaag- en/of faalfactoren van de alternatieve exploitatievorm en de effecten op de verbetering van de positie van de sekswerkers (één van de doelen van het experiment).

De monitoring kan in opdracht van de gemeente en deelnemende organisatie uitgevoerd worden door een onafhankelijke derde partij, zoals bijv. universiteit of een onderzoeksbureau.

VERTROUWELIJK