



Memo scenario's participatie ontwikkeling Erotisch Centrum

Achtergrond verkenning Erotisch Centrum

In opdracht van de Gemeenteraad is een verkenning gaande naar de mogelijkheid voor een Erotisch Centrum. Als onderdeel van de verkenning Erotisch Centrum is een voorlopige shortlist opgesteld van negen gebieden (raadsbrief 3 november 2020)¹, te weten (niet volgordelijk):

1. Amstel III (Zuidoost)
2. Arenapoort (Zuidoost)
3. Sloterdijk 2 Zuid (Nieuw-West)
4. Sloterdijk 2 Noord (Nieuw-West)
5. Zuid/ Rai (Zuid)
6. Hamerkwartier (Noord)
7. Watergebied (locatie nog onbekend)
8. Eenhoorngebied (Oost)
9. Haven-Stad (Nieuw-West/Noord)

Deze negen gebieden zijn getoetst bij marktpartijen in de marktconsultatie voorjaar-zomer 2021.

Eén van de openstaande vragen is op welke wijze er participatie dient te worden ingericht met betrekking tot de besluitvorming richting de uiteindelijke locatie voor het Erotisch Centrum. In dit memo treft u daartoe een aantal scenario's.

Waarom participatie?

Om de beste afwegingen en keuzes te maken, wil de gemeente juist ook luisteren naar de prostitutiebranche (exploitanten en sekswerkers), stad, buurt en experts. Daarbij is helderheid nodig over het proces:

- Het bestuur beslist op basis van alle verzamelde informatie (argumenten en voor- en nadelen).
- De inhoud: heeft de gemeente voorkeuren, welke zijn dat, op basis waarvan? waarover gaat de participatie precies?.
- Hoe wordt de uitkomst daarvan betrokken in de bestuurlijke besluitvorming?

Daar gaan we hierna op in.

¹ Op de voorlopige shortlist wordt er gesproken over negen *locaties*. De term 'locatie' wekt de indruk dat het gaat om kavels/plekken voor ontwikkeling. Er zijn echter nog geen definitieve kavels in beeld. Bovendien kan er nog niet worden gesproken over locaties omdat deze mogelijk niet in eigendom van de gemeente zijn, waardoor – indien deze naar buiten komen - economische of financiële belangen van de gemeente worden geschaad. Daarom is het passender om vanaf nu te spreken van een voorlopige shortlist met 'gebieden'. De term gebieden doet meer recht aan het schaalniveau waarop het locatieonderzoek is ingestoken.

Opmerking vooraf

Het locatieonderzoek voor de ontwikkeling van een Erotisch Centrum is onderdeel van het project Scenario's raamprostitutie dat als doelen heeft:

1. Verbetering positie sekswerkers.
2. Tegengaan ondermijning.
3. Verminderen overlast door drukte Wallen.

Gelet op het onderwerp is sowieso aannemelijk – ongeacht de vraag hoe we het participatieproces inrichten² - dat de deelnemers aan de participatie niet alleen willen spreken over waar het Erotisch Centrum kan landen, maar zeker ook over waarom de ontwikkeling van een Erotisch Centrum is gekozen als oplossingsrichting. Eens te meer is daarom van belang helderheid over proces en inhoud van het participatietraject. We komen hierop terug aan het einde van deze notitie.

Rol en doelen participatietraject

Er zijn vier niveaus van invloed mogelijk in participatietrajecten: meeweten, meedenken, meewerken of meebepalen. Het is van belang om transparant te zijn over kaders en stappen. De vraag ligt voor op welk moment, waarom, met wie en hoe de gemeente het participatietraject voor een Erotisch Centrum inricht. De uitkomst van het participatietraject moet een heldere en herleidbare rol spelen bij de bestuurlijke besluitvorming over de uiteindelijke voorkeurslocatie van een Erotisch Centrum.

Het participatietraject voor de ontwikkeling van een Erotisch Centrum heeft drie doelen:

1. Draagvlak
 - *Weten hoe het onderwerp leeft bij de drie hoofdgroepen (experts, branche, stad)*
 - *Perspectieven van de Amsterdammers afwegen en onderzoeken waar verbinding mogelijk is*
2. Procedurele rechtvaardigheid
 - *Amsterdammers betrekken bij het onderwerp. Dit draagt bij aan de acceptatie en begrip van toekomstige keuzes en maatregelen*

De verwachting is dat de komst van een Erotisch Centrum veel onrust geeft onder omwonenden in de buurt waar deze wordt ontwikkeld. Dit effect is vermoedelijk groter als mensen de gebieds/locatiekeuze voor een Erotisch Centrum niet hebben zien aankomen en/of zich erover hebben kunnen uitspreken. In de scenario's bieden we daarom ook opties met ruimte voor het in een vroegtijdig stadium ophalen van het sentiment in de buurt en de voor- en nadelen van mogelijke locaties en manieren om de ontwikkeling van het Erotisch Centrum goed te laten landen. Het doorlopen van het participatietraject zal de onrust (waarschijnlijk) niet wegnemen, maar bouwt wel meer procedurele rechtvaardigheid in.

² Er is geen stadsbreed onderzoek gedaan naar hoe de Amsterdammers denken over de ontwikkeling van een Erotisch Centrum om bovenstaande doelen te dienen, maar gelet op de reacties tot nu toe ligt het voor de hand dat de meningen verdeeld zijn en dat bewoners van voorkeurslocaties EC ook kritisch zullen zijn over de oplossingsrichting.

3. Verrijken beleid

- *Door meer invalshoeken te betrekken is er meer informatie beschikbaar voor keuzes en uitvoering*

Het doel is middels participatie daadwerkelijk een beter besluit te krijgen, doordat de argumenten rond een gebied/locatie echt zijn opgehaald in de gebieden. Voorwaarde is dat het bestuur belang hecht aan de resultaten van de participatie en deze expliciet worden meegenomen in de afwegingen bij de besluitvorming. Met goede participatie kom je uiteindelijk tot beter resultaat.

Scenario's participatietraject

Voor het participatietraject van een Erotisch Centrum zijn verschillende scenario's denkbaar. In deze notitie worden deze scenario's beschreven.

De opgave valt uiteen in a. participatie bij de keuze van het gebied en de uiteindelijke locatie, en b. de participatie bij concrete inpassing van een Erotisch Centrum in een buurt ná de locatiekeuze. Deze notitie gaat in op a. de participatie bij de keuze van de gebieden en locaties (waarbij inpasbaarheid logischerwijs wel aan de orde zal komen). Met locatie wordt een concrete plek binnen een gebied bedoeld (geografisch afgebakend). De participatie over b. concrete inpassing volgt in latere fase.

De volgende scenario's zijn denkbaar:

1. Geen of beperkte burgerparticipatie bij gebieden/locaties: Eén concreet gebied/locatie aanwijzen door bestuur op basis van gefundeerde argumenten	
Kenmerken	Op basis van de resultaten uit de marktconsultatie, gesprekken met sekswerkers en exploitanten en het verdiepende locatieonderzoek van R&D wordt één gebied/locatie aangewezen door het bestuur. Daarnaast op basis van reeds aanwezige informatie o.a. vanuit de stadsdelen over het gebied/locatie: bewoners, hoe ziet de omgeving er uit (speelplaats, school, welke voorzieningen), wordt meegewogen in de locatiekeuze door het bestuur.
Voordelen	- Snel duidelijkheid over een politieke keuze.
Nadelen	- Wordt door mensen (eerder) als procedureel onrechtvaardig ervaren. - Indien één gebied wordt aangewezen, maar nog niet concrete locatie: mogelijk ontstaat er meer speculatie over de exacte locatie. Dit geeft onrust.
Voorwaarden	- Nut en noodzaak van de gekozen locatie moet duidelijk zijn (voor de inwoners en bedrijven op de specifieke locatie). - Het bestuur gaat ná de gebieds-/locatiekeuze wel zelf in gesprek met de buurt over hoe de functie goed kan worden ingepast (voor hen spelen meer thema's die samenhangen). De informatie over de inpassing komt van betrokkenen of experts in het gebied. - Om bewoners ook een stem te geven is het een optie vooraf ad random bij bewoners te peilen wat ze vinden van de ontwikkeling van een Erotisch Centrum buiten de Wallen en waar je op moet letten bij de realisatie van een Erotisch Centrum (beperkte participatie over de oplossingsrichting Erotisch Centrum en dus

	niet over de gebieden).
Boodschap van het bestuur	Dit is onze keuze voor 1 locatie op basis van gefundeerde argumenten (locatieonderzoek, input sekswerkers, exploitanten, input MC) het meest geschikt is. We gaan met u (prostitutiebranche, stad, buurt en experts) kijken naar het concreet inpassen (programma van eisen aanscherpen) op deze locatie, met waar nodig compenserende maatregelen. In de peiling is het bewonersbelang meegenomen (indien gebruik is gemaakt van een peiling zoals hierboven als optie staat beschreven).

2. Negen gebieden voorleggen aan de stad	
Kenmerken	Participatie over negen gebieden met stad, experts en branche om te komen tot een trechtering naar een kleiner aantal zoekgebieden (één tot drie). Vraag aan de stad: wat zijn de eisen die gesteld worden aan de gebieden en wat vindt men de voor- en nadelen van die gebieden? Met andere woorden: laat de bewoners meedenken over voor- en nadelen, eisen, criteria (in relatie tot het programma van eisen) in gebieden voordat deze worden toegepast op potentiële locaties.
Voordelen	- Bouwt meer procedurele rechtvaardiging in (vergeleken met scenario 1).
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> - Participatie over meerdere gebieden is abstracter dan participatie over één of meerdere locaties. Mogelijk zodanig abstract dat participatie te weinig oplevert of zelfs contraproductief is. - Naar verwachting zijn mensen minder betrokken en geactiveerd, wat ook nadelig effect kan hebben op acceptatie van het uiteindelijke besluit over een locatie. - Onrust in alle gebieden tegelijk, terwijl door nader onderzoek R&D etc. mogelijk nog een aantal van die gebieden zullen afvallen - Mensen die in de negen gebieden wonen zullen proberen de participatie te gebruiken om invloed uit te oefenen op de keuze door te proberen de komst van een Erotisch Centrum af te wenden, door bijvoorbeeld naar andere gebieden te gaan wijzen, zeggen dat hun gebied niet geschikt is.
Voorwaarden	- Gemeente moet aannemelijk maken dat de input van de stad wordt meegenomen in de bestuurlijke besluitvorming.
Boodschap van het bestuur	De raad heeft negen gebieden aangewezen als voorlopige kansrijke gebieden voor een Erotisch Centrum. Deze lijst met voorlopige gebieden leggen wij u in zijn geheel voor. U kunt voor- en nadelen en oplossingen en ideeën geven, die wij meenemen in de keuze die wij als bestuur gaan maken. De uiteindelijke keuze blijft aan het bestuur.

3. Maximaal drie gebieden voorleggen aan de bewoners en betrokkenen in die gebieden	
Kenmerken	<p>Trechtering van negen naar 3 à 4 gebieden vindt plaats door het bestuur (college en raad) op basis van het locatieonderzoek, de marktconsultatie, gesprekken met sekswerkers en exploitanten (zie scenario 1). Vervolgens worden drie of vier gebieden voorgelegd aan de bewoners en betrokkenen bij die de gebieden met de vraag welke voordelen en nadelen de gebieden hebben.</p> <p>Vervolgens kunnen er, na de keuze voor 1 gebied, ook concrete locaties in dat gebied worden voorgelegd voor participatie, danwel het bestuur kiest dan die concrete locatie zonder zo'n locatie-participatie.</p> <p>Daarna zal - zoals bij alle scenario's geldt- nadat 1 locatie uiteindelijk is gekozen, nog participatie plaatsvinden met de omwonenden over de specifieke inpassing.</p>
Voordelen	<p>Concrete participatie mogelijk bij een beperkt aantal gebieden, voorkomen onnodige onrust in gebieden die toch al afvallen door nader onderzoek.</p> <p>Door de tussenstap besluit het bestuur transparant over gebieden en voor te leggen locaties.</p>
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> - In dit scenario wordt de stad pas meegenomen ná de trechtering naar 3/4 gebieden, daarover zal kritiek komen: Hoe is de gemeente tot deze drie tot vier gebieden gekomen? Waarom is de stad niet geraadpleegd bij de trechtering naar 3 a 4 gebieden? - Via participatie zullen betrokkenen gaan proberen de komst van een Erotisch Centrum af te wenden, door bijvoorbeeld naar andere gebieden te gaan wijzen, zeggen dat hun gebied niet geschikt is. - Bij participatie over drie gebieden zal men vragen over welke locaties binnen die grote gebieden het gaat; het kan leiden tot wantrouwen als we die niet delen, terwijl we die deels al in beeld hebben. - Nog niet bekend in welke gebieden de beste locaties liggen, mogelijk liggen die in andere dan de drie gebieden waarover participatie start.
Voorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> - Het bestuur moet zich heel sterk maken voor de trechtering van negen naar een kleiner aantal locaties op basis van het locatieonderzoek, de marktconsultatie, input van sekswerkers en exploitanten. - Goed uitleggen waarom deze 3 a 4 zijn overgebleven. - Gemeente moet aannemelijk maken dat de input van de stad wordt meegenomen in de bestuurlijke besluitvorming. - Op proces en keuzes aanspreekbaar zijn (accountable). Ook vragen naar tips voor het goed inpassen in een buurt.
Boodschap van het bestuur	<p>Dit zijn de drie meest kansrijke gebieden op basis van de uitkomsten van het locatieonderzoek, de marktconsultatie en input van de branche en gefundeerde argumenten. Deze gebieden leggen wij u voor. U kunt voor- en nadelen en oplossingen en ideeën geven, die nemen wij mee in de keuze die wij als bestuur gaan maken.</p>

4. Alleen participatie over concrete locaties, dus op later moment in proces	
Kenmerken	De gemeente trechtert van negen zoekgebieden naar één of meerdere gebieden (scenario 3) met daarbinnen concrete locaties. De participatie ziet op concrete locaties. Daarna zal - zoals bij alle scenario's geldt- nadat 1 locatie uiteindelijk is gekozen, nog participatie plaatsvinden met de omwonenden over de specifieke inpassing.
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> - Bij start participatie is er meer duidelijkheid over de locaties. - Heel concreet object van participatie, dus waarschijnlijk ook concretere opbrengst van de participatie.
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> - Het schuurt met de behoeftes van bewoners om meegenomen te worden in een vroeg stadium. De verwachting dat is er kritiek komt op het proces. Weliswaar duurt het nog enige tijd voordat deze participatie kan starten, maar we kunnen goed uitleggen waarom we het zo doen (concrete locaties in beeld). Voorwaarde is dat we in de tussentijd de stad goed blijven informeren over het proces rond de trechtering van negen gebieden richting concrete locaties. - Het participatietraject kan pas worden gestart als de gemeente voldoende informatie en zicht heeft op mogelijke locaties binnen de gebieden. Belangrijk punt is dat niet alles in eigendom is van de gemeente. Dat betekent dat participatie over concrete locaties ook pas zal kunnen als er al een relatie is gelegd met de eigenaren. Dit kan ook voor vertraging zorgen. - Er wordt niet via participatie input opgehaald over de overige gebieden.
Voorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> - Het bestuur moet zich heel sterk maken voor de trechtering op basis van het locatieonderzoek, de marktconsultatie en input branche. Inhoudelijk onderbouwen en willen uitleggen en luisteren. Op keuzes aanspreekbaar zijn. - Gemeente moet aannemelijk maken dat de input van de stad wordt meegenomen in de bestuurlijke besluitvorming.
Boodschap van het bestuur	We hebben in negen gebieden (voorlopige shortlist) gezocht en op basis van gefundeerde argumenten (welke zijn dat en hoe zijn die tot stand gekomen) in een aantal gebieden locaties gevonden en deze leggen we u voor. U kunt voor- en nadelen en oplossingen en ideeën geven over de ontwikkeling van een Erotisch Centrum op deze locaties, dan nemen wij die mee in de keuze die wij als bestuur gaan maken.

Hoofdafwegingen participatie scenario's

Geen enkel participatiescenario is ideaal. Elk scenario heeft zijn voor-en nadelen. Voor alle scenario's geldt dat men in de participatie ook zal willen discussiëren over de gekozen oplossingsrichting: het ontwikkelen van een Erotisch Centrum.

De vier scenario's hebben ieder voor- en nadelen. Ons inziens zijn de belangrijkste:

- procedurele rechtvaardigheid: deze is groter naarmate men eerder in het proces betrokken is en het object van de participatie duidelijker is;

- object participatie/ concrete opbrengst participatie: voorleggen van negen gebieden is een heel brede, weinig concrete participatie die voor veel (en mogelijk onnodige) onrust zorgt;
- timing: het is zoeken naar balans tussen het bieden van een tijdig om mensen mee te laten praten en het moment dat er voldoende duidelijk is om over te praten. We zien nu al dat de publicatie van de voorlopige lijst voor de nodige beweging zorgt (zowel intern als extern) en dat is iets om rekening mee te houden bij de keuze voor een scenario.

Advies

Op basis van bovenstaande overwegingen vallen scenario 1 en 2 al af.

Scenario 1 valt af door een tekort aan procedurele rechtvaardigheid.

Scenario 2 is participatie over een te breed, te weinig concreet onderwerp. Het geeft onrust in veel gebieden, waarschijnlijk grotendeels onnodig omdat uiteindelijk de meeste (delen van) de gebieden sowieso nog afvalt door nader ruimtelijk onderzoek/ (financiële) beschikbaarheid.

Dan resteert een keuze tussen participatiescenario 3 en 4.

Scenario 3

Procedurele rechtvaardigheid: matig; en concreetheid onderwerp van participatie: (zeer) matig.

Eenzijds: het participatieproces start eerder dan bij scenario 4. Je stelt mensen uit alle negen gebieden in staat om hun reactie nu te geven, dat kan een uitlaatklep zijn voor onrust over de voorlopige shortlist met 9 gebieden. Anderzijds is een sterk nadeel dat het onderwerp van participatie ook bij drie gebieden nog te weinig concreet is, en participatie over onvoldoende concreet onderwerp kan ook contraproductief zijn.

Nadeel is ook: bij participatie over drie gebieden zal men vragen over welke locaties binnen die grote gebieden het gaat; het kan leiden tot wantrouwen als we die niet delen, terwijl we die deels al in beeld hebben. Daar komt nog bij dat nog niet bekend in welke gebieden de beste locaties zullen liggen. Het is moeilijk uit te leggen dat je al bent getrechterd naar drie gebieden terwijl nog niet bekend is of daarbinnen de beste locaties liggen (en mogelijk beschikbaar kunnen komen).

Scenario 4

Concreetheid: hoog

Participatie vindt plaats over een beperkt aantal concrete locaties. Dit zijn de concrete locaties die volgens de gemeente geschikt zijn op basis van een vervolg ruimtelijk onderzoek/sociaal maatschappelijke criteria/ een vrijblijvende eerste verkenning met eigenaren locaties (we hebben niet overal grondpositie).

Doordat je participatie start met het delen van de dan bekende concreet geschikte locaties: hoge mate van eerlijk en transparant voor bewoners.

Procedurele rechtvaardigheid in dit scenario: redelijk tot goed.

Weliswaar duurt het nog enige tijd voordat deze participatie kan starten, maar we kunnen goed uitleggen waarom we het zo doen. Voorwaarde is dat we in de tussentijd de stad goed blijven informeren over het proces rond de trechtering van 9 gebieden richting concrete locaties.

Participatie in scenario 4 is het best uit te leggen en praktisch gezien ook de best werkbare variant. Het is immers mogelijk dat we uiteindelijk voor de beste locaties terechtkomen in bijvoorbeeld zes verschillende gebieden, waar we in totaal zes locaties hebben.

Bij scenario 4 heb je de meeste flexibiliteit in zoektocht naar een uiteindelijke locatie, zonder in de knel te komen doordat de participatie al gestart is in drie bepaalde gebieden.

Het advies is daarom de keuze voor scenario 4.

Proces

BT kiest welke van de scenario's het beste past bij de gewenste koers. De keuze die het BT hierin maakt en het bijbehorende proces zal worden meegenomen in de eerstvolgende raadsbrief waarin de resultaten van de marktconsultatie worden gedeeld. Bij het publiceren van de resultaten van de marktconsultatie is het van belang om meteen duidelijk te maken wat de stad kan verwachten over het vervolgproces en dus participatie. Op deze manier worden de resultaten tot nu toe in perspectief geplaatst.

CONCEPT