

Het nieuwe Zandpad: Op zoek naar de mogelijkheden

Een onderzoek naar de randvoorwaarden om aan het Nieuwe Zandpad veilige, schone en transparante (raam-) prostitutie te realiseren.



Mei 2019

Colofon

Uitgave

Gemeente Utrecht
030 – 286 00 00
info@utrecht.nl

internet

www.utrecht.nl

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1 Inleiding en vraagstelling	7
2 Ontwikkelingen in de markt van prostitutie	11
3 Ontwikkelingen in de wetgeving	14
4 Verband tussen aanbod van (raam-)prostitutie en illegaal sekswerk	16
5 Analyse van eerdere tenderrondes	21
6 Aanpassingen in het kader van beleid en regelgeving	24
7 Een schoon en veilig Nieuw Zandpad bij een gewijzigd beleidskader.	29
8 Andere manieren om tot (raam-)prostitutie te komen	37
9 De rol van de gemeente	40
10 Conclusies en aanbevelingen	42
Bijlage 1 Lijst van respondenten.....	47
Bijlage 2 Topiclijst voor de interviews	49
Bijlage 3 Samenvatting van het Utrechtse (beleids-)kader	51
Bijlage 4 Bibliografie	55

Voorwoord



Het Nieuwe Zandpad moet een plek worden waar sekswerkers zelfstandig hun werk kunnen doen, op een prettige werkplek waar misstanden worden voorkomen en de overlast voor de omgeving tot een minimum wordt beperkt.

Om te onderzoeken hoe we dat kunnen realiseren hebben we de laatste maanden veel gesproken met experts op het gebied van raamprostitutie.

Om te beginnen met de sekswerkers zelf, die ons vertellen dat sekswerk niet automatisch betekent dat je slachtoffer bent van mensenhandel

Prostitutie is een legaal beroep waarvoor ruimte moet zijn in Utrecht. Maar, zo wordt ook gezegd, het vraagt een grote alertheid van alle betrokkenen om het zo schoon en veilig mogelijk te houden. Daar kunnen we niet van weggijken.

Daarnaast spraken we met ontwikkelaars en exploitanten die ons uitlegden welke risico's zij zagen in het realiseren van (raam-)prostitutie aan het Nieuwe Zandpad. De politie en het Openbaar Ministerie wezen ons op zaken die zij vanuit hun verantwoordelijkheid van belang achten en andere gemeenten inspireerden ons door oplossingen die zij in hun stad hadden bedacht voor bepaalde vraagstukken. Onderzoekers en experts gaven hun visie vanuit hun positie, vaak gebaseerd op recente onderzoeken in de sector.

Er zijn mooie inzichten aangedragen door al deze professionals die belangeloos met ons meedachten. De resultaten zoals vastgelegd in deze rapportage zijn voor ons zeer waardevol bij het ontwikkelen van een voorstel voor het Nieuwe Zandpad. Mijn dank gaat uit naar al diegenen die in interviews, bijeenkomsten en expertsessies met ons hebben meegedacht en het Nieuwe Zandpad daarmee weer een stapje dichterbij hebben gebracht.

Jan van Zanen
Burgemeester van Utrecht

Samenvatting

In de zomer van 2018 heeft het college opdracht gegeven te onderzoeken onder welke randvoorwaarden het kan lukken om aan het Nieuwe Zandpad schone en veilige (raam-)prostitutie te realiseren. Er is een groot aantal mensen vanuit verschillende organisaties geïnterviewd: sekswerkers, professionele hulpverleningsorganisaties, ontwikkelaars en exploitanten, banken, onderzoekers, politie en andere gemeenten. Uit die gesprekken, aangevuld met relevante literatuur, is een beeld naar voren gekomen over de veranderende markt en over de wijzigingen die we als gemeente zouden kunnen doorvoeren in ons beleidskader om zowel de kans van slagen groter te maken als de kans dat het zo schoon en veilig mogelijk wordt.

De belangrijkste ontwikkeling in de markt is dat de werving van klanten voor prostitutie in toenemende mate via internet plaats vindt. Er blijft nog wel behoefte aan raamprostitutie maar de vraag neemt af. Het Nieuwe Zandpad zou hier op in moeten spelen door naast ramen ook ruimten te realiseren voor sekswerkers die hun klanten via internet werven, zo zijn nagenoeg alle respondenten van mening. Daarnaast zijn de respondenten eenduidig in hun mening over de omvang van de (raam-)prostitutie aan het Nieuwe Zandpad. Die zou kleiner moeten zijn, zowel vanuit het oogpunt van een teruglopende vraag als vanuit het perspectief van veiligheid en beheersbaarheid.

De ontwikkelingen op het vlak van wetgeving leiden tot onzekerheid. Reeds vanaf 2009 is er wetgeving in voorbereiding (Wet regulering sekswerk). Omdat besluitvorming daarover nog steeds op zich laat wachten is onduidelijk wat de handelingsruimte van de gemeente wordt om beleid en regelgeving rond prostitutie te ontwikkelen.

Een deel van de respondenten maakt zich er zorgen over dat de wet- en regelgeving steeds strenger wordt. Zij denken dat dit een drempel opwerpt voor sekswerkers waardoor zij er eerder voor zullen kiezen in het illegale circuit te (blijven) werken. Men constateert breed dat het illegale circuit groeit en dat het legale circuit afneemt. Dit wordt niet als een positieve ontwikkeling gezien omdat de meeste respondenten van mening zijn dat sekswerkers beter af zijn met een legale werkplek. Het werken is er veiliger, er zijn meer en betere voorzieningen en men heeft collega's die onderling ook een oogje op elkaar kunnen houden. Alle respondenten zijn overigens van mening dat de prostitutiebranche nooit 100% schoon en veilig is. Ook een legale prostitutiezone trekt misstanden aan en daar zal je als gemeente, samen met alle andere betrokkenen, altijd uiterst alert op moeten zijn. Of een legale zone helpt om sekswerkers uit het illegale circuit te krijgen is een vraag die in het onderzoek niet eenduidig beantwoord wordt. Men wijst er op dat de inrichting en organisatie van de zone goed moeten aansluiten bij de afwegingen die sekswerkers maken in hun keuze om vergund of onvergund te gaan werken. Dat wil zeggen: niet te hoge kamerprijzen, voorzieningen voor veiligheid en gezondheid en niet teveel regels die een drempel opwerpen voor sekswerkers.

De ontwikkelaars en exploitanten zijn bevestigd op hun ervaringen in de eerdere tenders. Zij bleken met name de risico's te groot te vinden en zijn ontevreden over het feit dat de gemeente daar onvoldoende begrip voor toonde en hen daar onvoldoende in tegemoet kwam. Daarnaast noemen zij een aantal onderdelen uit het beleidskader die belemmerend voor hen waren om hun plannen verder door te zetten. Exploitanten liepen met name aan tegen de regeltjes die men te gedetailleerd en daarmee soms onwerkbaar vond.

Als belangrijkste suggesties om de haalbaarheid van het Nieuwe Zandpad te vergroten geven de ontwikkelaars en exploitanten ons mee:

- Maak het mogelijk dat er ook ruimten komen voor sekswerkers die via internet werven
- Heb oog voor de risico's van ontwikkelaars en tref maatregelen om die risico's te beperken
- Maak de regelgeving meer op hoofdlijnen en werk die uit samen met de exploitanten en sekswerkers
- Maak fasering in de bouw mogelijk
- Maak het mogelijk dat exploitanten collectief de beveiliging regelen
- Vereenvoudig de tenderprocedure
- Denk opnieuw na over de rolverdeling tussen ontwikkelaar en exploitant
- Maak het mogelijk dat de grond gekocht kan worden

Ontwikkelaars geven aan dat de financiering van de investering op het Nieuwe Zandpad een probleem is omdat banken niet bereid zijn tot financiering in de prostitutiesector. Wij gingen hierover in gesprek met twee systeembanken en een maatschappelijk investeringsfonds. Beide systeembanken bleken inderdaad niet bereid tot financiering. Een van hen beriep zich daarbij op de specifieke missie van de bank, de ander op de poortwachtersfunctie die men in de prostitutiesector niet waar denkt te kunnen maken. De maatschappelijke investeerder heeft eerder in de prostitutiesector geïnvesteerd hetgeen (nog) niet aan de verwachtingen heeft voldaan die zij daar bij hadden. Zij zijn niet erg geneigd tot nog meer financiering, zeker niet als het gaat om commerciële marktpartijen.

Wij spraken ook met de wijkraad over het onderzoek naar het Nieuwe Zandpad. De wijkraad is fel tegen de komst van (raam-)prostitutie aan het Nieuwe Zandpad en is van mening dat als het onderzoek leidt tot discussie over het aantal ramen/ruimten, het college dan ook de locatie opnieuw ter discussie zou moeten stellen.

Met het aanpassen van het gemeentelijk (beleids-)kader mag de kans op mensenhandel en uitbuiting niet groter worden. Daarom legden wij de respondenten ook de vraag voor hoe zij denken dat het Nieuwe Zandpad zo schoon en veilig mogelijk kan worden. Met name de sekswerkers en de professionele hulpverleningsorganisaties pleiten ervoor prostitutie en mensenhandel niet op één hoop te gooien. De groep zelfstandige en zelfredzame sekswerkers ervaart de nadruk die overheidsinstanties leggen op mensenhandel als stigmatiserend en vindt dat de overheid meer aandacht zou moeten hebben voor emancipatie en empowerment van zelfstandige sekswerkers. Dat laat onverlet, zo vinden de sekswerkers evenals alle andere geïnterviewden, dat de sector kwetsbaar is voor misstanden. Om mensenhandel en uitbuiting te voorkomen zou de overheid niet teveel moeten leunen op het vooraf stellen van regels maar veel meer moeten inzetten op intensieve aanwezigheid tijdens de uitvoering: voldoende toezicht en handhaving, hulpverlening en gezondheidszorg, politie en een gemeente die samenwerkt met alle partijen om beginnende misstanden snel te signaleren en aan te pakken. Bepaalde onderdelen uit de Utrechtse APV werken niet of averechts, zo zijn de respondenten van mening, dus die zouden kunnen vervallen of kunnen worden aangepast. Ook in het kader van schoon en veilig is veelvuldig de suggestie gedaan om het Nieuwe Zandpad niet te groot te maken. De exploitanten worden als cruciaal gezien voor een schoon en veilig Nieuwe Zandpad. De ervaringen in den lande met exploitanten zijn over het algemeen goed. De exploitanten krijgen een Bibob-toets en als zij eenmaal een vergunning hebben zou de gemeente ze moeten vertrouwen en er mee moeten

samenwerken, zo zijn de meeste respondenten van mening. Belangrijk is wel dat de gemeente tegelijkertijd goed toezicht blijft houden op het naleven van de afspraken door de exploitanten. In het algemeen denken respondenten dan intensieve aanwezigheid van meerdere partijen met vaste, competente professionals die onderling korte lijnen hebben en nauw samenwerken de beste buffer is tegen misstanden. Men pleit voor een mix tussen harde maatregelen (toezicht en handhaving, politie, beveiliging) en zachte maatregelen (hulpverlening, sekswerkers onderling, empowerment). De gemeente en haar lokale partners kunnen het niet alleen, zo denkt een deel van de respondenten. Zij pleiten voor een intensivering van de (landelijke) opsporing waarbij het accent moet liggen op het oppakken van de daders. Het antwoord op mensenhandel moet door de hele keten gegeven worden waarin ieder zijn rol speelt.

In het onderzoek is ook aandacht geweest voor andere manieren dan een tender voor commerciële marktpartijen om tot (raam-)prostitutie aan het Nieuwe Zandpad te komen. Een voorbeeld van een stichting voor en door sekswerkers is My Red Light in Amsterdam. Zowel uit ons onderzoek als uit een recent evaluatieonderzoek van My Red Light komt naar voren dat dit project zeer complex en kwetsbaar is, zowel financieel als in de samenwerking met gemeente en andere instanties. Zelfbeheer door sekswerkers wordt door de respondenten in ons onderzoek verschillend bekeken. Men juicht het in principe toe omdat het beter is voor de positie van sekswerkers en omdat het surplus aan geld dat er in de keten van prostitutie verdiend wordt nu meer bij de sekswerkers zelf terecht komt. In de praktijk is het echter niet zo makkelijk van de grond te krijgen. Veel sekswerkers kiezen liever voor een goede exploitant dan voor zelfbeheer. Zelfbeheer is alleen iets voor zelfstandige en zelfredzame sekswerkers en slechts een beperkt deel van hen is in staat en bereid om in het complexe en gevoelige veld van de prostitutie een organisatie op poten te zetten en draaiende te houden, zo verwachten de meeste respondenten.

Er zijn in het onderzoek twee stichtingen naar voren gekomen die nadrukkelijk kiezen voor het centraal zetten van de positie van de sekswerkers. Ook over die initiatieven zijn de respondenten positief maar men ziet net als bij het zelfbeheer ook hier praktische problemen omdat deze stichtingen nog geen enkele ervaring hebben met de praktijk in deze risicovolle sector.

In het onderzoek is ook de vraag aan de orde gesteld naar de rol die de gemeente zou moeten spelen op het Nieuwe Zandpad. De meest respondenten vinden het positief dat de gemeente Utrecht ervoor wil zorgen dat er weer legale werkplekken komen aan het Nieuwe Zandpad. Enkele respondenten wijzen op de spanning die er kan ontstaan tussen deze 'maakbaarheidsrol' en de beschermende rol die de overheid heeft. Allen pleiten voor een grote betrokkenheid van de gemeente en een intensieve aanwezigheid om zo de kans op misstanden zo klein mogelijk te houden.

Uit de uitkomsten van het onderzoek is een aantal conclusies te trekken. Er blijkt een grote overeenkomst te zijn tussen de suggesties die respondenten doen om de kans van slagen op het vinden van een ontwikkelaar en exploitanten voor het Nieuwe Zandpad te vergroten en de adviezen die zij geven om de kans dat het schoon en veilig blijft te vergroten. Het zijn met name deze suggesties waarbij het mes aan twee kanten snijdt die zijn overgenomen in de 13 aanbevelingen waarmee deze rapportage eindigt.

1 Inleiding en vraagstelling

Voor u liggen de resultaten van een onderzoek naar de randvoorwaarden waaronder de gemeente, samen met ondernemers, sekswerkers, hulpverleners en politie, aan het Nieuwe Zandpad schone en veilige (raam-)prostitutie kan realiseren.

Context en voorgeschiedenis

In 2013 zijn alle vergunningen van exploitanten in de raamprostitutie aan het Zandpad ingetrokken vanwege ernstige aanwijzingen van mensenhandel. De gemeente vond het belangrijk dat er snel nieuwe werkruimten voor vergunde raamprostitutie zouden komen en zette een tender in gang om marktpartijen te vinden voor de ontwikkeling van het Nieuwe Zandpad. Het bestaande (beleids)kader, zoals onder meer vastgelegd in de APV, werd aangescherpt en als randvoorwaarde meegegeven aan de tender. De tender leverde geen inschrijvingen op. Een tweede tender leverde wel een potentiële kandidaat op maar deze bleek niet door de Bibob-procedure te komen. In het voorjaar van 2018 werd duidelijk dat er ook met een derde tender geen ontwikkelaar gevonden was: twee potentiële kandidaten haakten uiteindelijk af omdat zij de risico's te groot vonden.

Het nieuwe college dat kort daarna aantrad kondigde in het Coalitieakkoord aan met een voorstel te komen voor het Nieuwe Zandpad. Daarin wordt uitgewerkt welke condities er nodig zijn voor een schone, veilige en transparante werkomgeving, om mensenhandel tegen te gaan en tegelijkertijd de realisatie van werkplekken voor sekswerkers mogelijk te maken.

Voor het college was het in de zomer van 2018 duidelijk dat opnieuw een tender starten onder dezelfde randvoorwaarden weinig kans van slagen zou hebben. Daarom gaf het college de projectleider Nieuwe Zandpad de opdracht om samen met een ambtelijke werkgroep te onderzoeken onder welke randvoorwaarden het wel zou lukken om tot schone en veilige (raam)prostitutie aan het Nieuwe Zandpad te komen.

Doel

Het doel van het onderzoek is om als gemeente een goed onderbouwde keuze te kunnen maken voor een haalbaar voorstel voor schone, veilige en transparante (raam-)prostitutie aan het Nieuwe Zandpad. Met het onderzoek willen we als gemeente boven tafel krijgen hoe de meest relevante partners denken dat het mogelijk is om de ambitie aan het Nieuwe Zandpad waar te maken. Daarnaast is het onderzoek bedoeld om de actuele ontwikkelingen in de sector sinds 2013 scherp in beeld te krijgen.

Kernvraag en onderzoeksvragen

De kernvraag bij dit onderzoek luidt als volgt:

Onder welke randvoorwaarden kan het lukken om aan het Nieuwe Zandpad veilige, schone en transparante (raam-)prostitutie te realiseren?

Dit is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn ontwikkelingen in de markt van prostitutie?
2. Wat zijn ontwikkelingen in de wetgeving op het vlak van prostitutie?
3. Wat is het verband tussen faciliteiten voor (raam-)prostitutie en illegale prostitutie?

4. Wat zijn de belangrijkste redenen dat de vorige tenders niet tot het gewenste resultaat hebben geleid?
5. Welke onderdelen uit het beleidskader kunnen we als gemeente veranderen om de haalbaarheid te vergroten?
6. Hoe zorgen we ook met een gewijzigd beleidskader voor een schoon en veilig Nieuwe Zandpad?
7. Wat kunnen andere manieren zijn om tot (raam-)prostitutie te komen dan door marktpartijen?
8. Welke rol zou de gemeente moeten spelen bij het realiseren en beheren van (raam)prostitutie?

Uitvoering van het onderzoek

Gemeente voert zelf uit

Het onderzoek is uitgevoerd door een projectleider van het gemeentelijke Project Managementbureau samen met een projectgroep van mensen uit de relevante gemeentelijke organisatieonderdelen: Veiligheid, VTH, Juridische Zaken en Inkoop, Ruimte, Volksgezondheid en Communicatie. Vanwege de lange voorgeschiedenis van het project is ervoor gekozen het onderzoek als gemeente zelf uit te voeren zodat voortgebouwd kan worden op de kennis en ervaring die al in het gemeentelijk apparaat aanwezig is. De interne projectleider is nieuw aangetrokken evenals enige projectteamleden zodat in het onderzoeksteam kennis en ervaring van de achterliggende periode hand in hand gaan met een frisse blik van mensen zonder die voorgeschiedenis. Dit projectteam heeft interviews gehouden met een zo breed en gevarieerd mogelijke groep betrokkenen uit de samenleving. In de rapportage zijn we heel dicht gebleven bij wat zij ons hebben meegegeven. Om zoveel mogelijk de respondenten aan het woord te laten, hebben wij een groot aantal citaten in de tekst opgenomen. Ook met het trekken van conclusies en het formuleren van aanbevelingen baseren wij ons volledig op hetgeen de respondenten ons mee gegeven hebben. Pas in het vervolgproces na het onderzoek, vindt gemeentelijke afweging van de conclusies en aanbevelingen plaats, in opmaat naar een voorstel aan de gemeenteraad. De gemeentelijke weging van de uitkomsten, het onderzoeken van wenselijkheid en haalbaarheid van de aanbevelingen en op basis daarvan formuleren van een voorstel, maakt geen deel uit van deze rapportage.

Naast het houden van interviews, hebben wij ook onderzoeken van externe bureaus bestudeerd en betrokken bij de uitkomsten. Op onderdelen hebben wij advies gevraagd aan onze collega's van de afdeling Onderzoek en aan een externe onderzoeker.

Onderzoeksmethode

Bij de opzet voor dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve benadering. Het zwaartepunt van de onderzoeksmethode ligt bij de interviews met een divers samengestelde groep respondenten. Daarnaast heeft er een expertmeeting plaatsgevonden. Ook heeft er een literatuurstudie plaats gevonden van een aantal recente rapporten over prostitutie.

Interviews

We hielden 24 individuele diepte-interviews en drie groepsinterviews (zie bijlage 1). Van alle interviews zijn uitgebreide verslagen gemaakt die door de respondenten zijn goedgekeurd. De groep respondenten is breed samengesteld om zo kennis en ervaring uit meerdere geledingen boven tafel te krijgen en alle invalshoeken aan bod te laten komen.

Een belangrijke groep respondenten zijn de sekswerkers. Het is hun werk dat centraal staat bij het Nieuwe Zandpad en daarom hebben wij ervoor gekozen een groot aantal sekswerkers te spreken. We spraken er vijftien van wie vier uit belangenorganisaties van sekswerkers, tien uit de klankbordgroep van het oude Zandpad en één voormalig sekswerker uit een privéclub. Wij hebben voornamelijk zelfstandige sekswerkers gesproken die goed voor zichzelf op kunnen komen. Een interview met een sekswerker die slachtoffer is geweest van uitbuiting werd op het laatste moment afgezegd omdat de betreffende persoon het toch te belastend vond. Eén sekswerker wilde niet meewerken aan het onderzoek vanwege haar voorgeschiedenis met de gemeente Utrecht.

Behalve sekswerkers zelf hebben wij ook vier interviews gehouden met professionals van hulpverleningsorganisaties die de sekswerkers ondersteunen. Wij kozen voor organisaties die werken in grote steden met vergelijkbare vraagstukken rond (raam-)prostitutie als Utrecht.

Een andere belangrijke groep zijn de ontwikkelaars en exploitanten. Wij spraken vier ontwikkelaars, twee exploitanten en twee ontwikkelaars/exploitanten. We kozen ervoor binnen deze groep een mix te maken van ontwikkelaars en exploitanten die bij eerdere tenders betrokken waren en een aantal die dat niet waren. Ook spraken wij zowel met marktpartijen als met non-profitorganisaties. Omdat financiering bij eerdere tenders een knelpunt is gebleken spraken wij ook met twee banken en een sociale investeringsmaatschappij.

In het onderzoek zijn we ons er altijd van bewust geweest dat de positie van waaruit iemand spreekt mede bepalend is voor zijn of haar antwoorden op onze vragen. Van sekswerkers, banken en van ontwikkelaars en exploitanten is het duidelijk dat de aard van hun werk en de belangen die daarbij spelen hun kijk op het vraagstuk mede beïnvloedt. Dit speelt bij elk kwalitatief onderzoek en is niet specifiek voor deze sector. Dit is voor ons wel de reden geweest om ervoor te kiezen ook onderzoekers en experts te interviewen die meer van een afstand en met kennis van bestaande onderzoeken, naar onze vraagstelling kunnen kijken. Twee daarvan waren afkomstig van een onafhankelijk onderzoeksbureau, de andere twee hadden een specifieke functie waarin ze expertise rond prostitutie hebben opgebouwd. Eén onderzoeker die eerder betrokken is geweest bij publicaties over het Zandpad wilde niet aan het onderzoek deelnemen. Zij heeft hiervoor geen reden opgegeven.

Om breder te kijken dan alleen de Utrechtse situatie hielden wij een groepsinterview met de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Eindhoven en ontvingen wij schriftelijke informatie van de gemeenten Arnhem, Alkmaar en Leeuwarden. En we hielden nog een diepte-interview met de gemeente Amsterdam.

Ook politie en het OM zijn partners met een belangrijke rol op het Nieuwe Zandpad. Wij hielden een groepsinterview met zeven mensen van de politie. Van het OM kregen wij een schriftelijke reactie op onze vraagstelling.

Tot slot hebben wij nog gesproken met de wijkraad van Overvecht. De wijkraad is altijd sterk tegen de komst van raamprostitutie aan het Nieuwe Zandpad geweest. Daarom hebben wij hen niet de vraag voorgelegd hoe het zou kunnen lukken, maar zijn we met hen in gesprek gegaan over de stand van zaken van het onderzoek. Zij gaven ons daarbij hun standpunt mee dat we hebben verwerkt in hoofdstuk 6.

Topiclijst

We kozen in ons onderzoek voor semigestructureerde diepte-interviews. Ter voorbereiding is er een topiclijst opgesteld die aan de basis lag voor alle gesprekken (zie bijlage 2).

Een deel van de vragen had betrekking op het gemeentelijk (beleids-)kader: de APV, de kaders bij de vorige tenderprocedures en het bestemmingsplan. Alle respondenten hebben voorafgaand aan het interview een samenvatting van dit beleidskader toegestuurd gekregen (zie bijlage 3). In de gesprekken zijn de verschillende onderdelen met de respondenten doorgelopen.

De interviews zijn afgenomen door steeds twee verschillende mensen van de projectgroep. De projectleider was bij alle interviews aanwezig.

Expertmeeting

In een expertmeeting met alle geïnterviewden hebben we de resultaten uit de interviews gevalideerd, aangevuld en verder uitgediept.

Studie van actuele onderzoeken

Naast de interviews hebben wij ook een aantal onderzoeksrapporten bestudeerd met name over landelijke ontwikkelingen in de sector, over de positie van de sekswerkers en over mensenhandel en uitbuiting. Dit heeft vooral gediend als achtergrondinformatie voor de projectleider en de projectgroep om de interviews met kennis van zaken te kunnen afnemen. Daar waar het aansloot bij onze vraagstelling is er in deze rapportage enkele malen naar andere onderzoeken verwezen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan wij in op de ontwikkelingen in de prostitutiemarkt. In hoofdstuk 3 beschrijven wij de stand van zaken op het gebied van de wetgeving rond prostitutie. Hoofdstuk 4 gaat over het verband tussen een aanbod van legale (raam-)prostitutie en het onvergunde en illegale sekswerk. Hoofdstuk 5 bevat een analyse van knelpunten die ontwikkelaars en exploitanten ervaren hebben in de eerdere tenderrondes voor het Nieuwe Zandpad. Hoofdstuk 6 bevat alle ideeën, adviezen en suggesties die respondenten ons gaven om ons beleidskader zodanig aan te passen dat de haalbaarheid van een schoon en veilig Nieuwe Zandpad groter zou worden. In hoofdstuk 7 beschrijven wij wat er in de ogen van onze respondenten nodig is om ook bij een gewijzigd beleidskader het Nieuwe Zandpad schoon en veilig te houden. Hoofdstuk 8 gaat in op een aantal andere manieren om tot (raam-)prostitutie te komen dan met commerciële marktpartijen. Hoofdstuk 9 brengt in beeld hoe de respondenten aankijken tegen de rol van de gemeente in de realisatie en het beheer van het Nieuwe Zandpad. We sluiten in hoofdstuk 10 af met de conclusies en aanbevelingen die uit de interviews te destilleren zijn.

2 Ontwikkelingen in de markt van prostitutie

Sinds de sluiting van het Zandpad in 2013 zijn er ontwikkelingen in de prostitutiebranche die mogelijk gevolgen hebben voor de wijze waarop we anno 2019 (raam)–prostitutie aan het Nieuwe Zandpad kunnen realiseren. Wij vroegen de respondenten naar hun kijk op die ontwikkelingen en naar de consequenties die dit zou kunnen hebben voor de plannen met het Nieuwe Zandpad. Als belangrijkste ontwikkelingen zijn genoemd de digitalisering van de werving en de daarbij behorende vraag naar andersoortige ruimten dan ramen, de krimpende markt van raamprostitutie en de internationalisering.

Werving steeds vaker via internet

Nagenoeg alle respondenten noemen als belangrijkste ontwikkeling dat de werving van klanten voor prostitutie in toenemende mate via internet plaats vindt. Sekswerkers plaatsen advertenties om hun diensten aan te bieden. Een recente schatting op basis van een analyse van advertenties met behulp van de webcrawler, aangevuld met handmatige controles, leert dat er in Utrecht in een week tussen de 350 en 400 unieke sekswerkers hun diensten via internet aanbieden. Landelijk gaat het volgens de politie om 10.000 advertenties per dag. Daarnaast werven sekswerkers ook steeds vaker via sociale media als Twitter en Facebook.

Deze manier van klanten werven heeft consequenties voor de werkplekken van sekswerkers. De meeste respondenten zien een ontwikkeling naar meer thuis werken en werken in hotels en vakantieparken. Het betreft hier meestal onvergunde vormen van prostitutie. Een toenemend deel van de sekswerkers ziet hier voordelen in, aldus een van de exploitanten:

“ Vooral de jonge dames werven steeds meer via internet en werken vanuit een appartement. Dan hebben ze minder te maken met regels van de overheid, geen toezicht, geen zedenpolitie”.

Landelijke ontwikkelingen wijzen in dezelfde richting, zo constateert onderzoeksbureau Beke in een onderzoek naar prostitutie in Arnhem (Van Wijk, Prostitutie in beeld gebracht, 2017). Traditionele vormen van prostitutie (raambordelen, clubs, privéhuizen) zijn op hun retour en internetprostitutie heeft fors aan belang gewonnen. Met het afnemen van de zichtbaarheid van deze vormen van prostitutie neemt ook de kans op uitbuiting toe, denkt een groot deel van de respondenten. Eén van de experts ziet in deze ontwikkeling grote gevolgen voor de overheid:

“Hierdoor wordt het als overheid moeilijker om je fundamentele beschermingsrol te spelen. We moeten al die nieuwe vormen ook proberen te volgen, in beeld houden, echt controleren. Niet denken dat je het met één vorm kunt regelen. En dat is een hele kluit.”

Internationalisering

Met name vanuit de groep experts wordt gewezen op de toegenomen internationalisering van het sekswerk. Eén van hen geeft aan dat in de gehele sector circa 50% van de sekswerkers van Nederlandse afkomst is en 50% buitenlands. In de raamprostitutie ligt die verhouding anders. Zo is bijvoorbeeld op de Wallen 80% buitenlands en 20% Nederlands. Meerdere respondenten verwachten dat als er raamprostitutie komt aan het Nieuwe Zandpad hier wederom vooral vrouwen uit Oost Europa komen werken.

De vraag naar raamprostitutie blijft maar krimpt

Er wordt een duidelijke terugloop geconstateerd van de raamprostitutie. In sommige gemeenten, zoals Haarlem en Leeuwarden, is er sprake van leegstand van ramen. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat er minder vraag naar raamprostitutie is vanwege de toenemende werving via internet. Daarnaast wordt ook gemeentelijk beleid genoemd als oorzaak voor de terugloop. Men doelt daarmee op het feit dat sommige gemeenten een beleid voeren van terugdringen van de raamprostitutie, maar ook op de strikte regelgeving en handhaving die een drempel zouden opwerpen voor sekswerkers om achter het raam te gaan werken. In de grote steden leidt sluiting van ramen tot hogere huren en lopen de inkomsten van sekswerkers terug. Daardoor gaan zij eerder onvergund werken, denken sommige respondenten.

Toch zal er volgens de meeste respondenten zeker nog vraag naar raamprostitutie zijn en voorlopig ook blijven. Met name de sekswerkers en de hulpverleningsorganisaties benadrukken dat de prostitutiemarkt bestaat uit verschillende segmenten en dat sekswerkers daarbij ieder hun eigen voorkeursplek kiezen. Eén sekswerker formuleert het kort en bondig:

"Sommige vrouwen werken graag thuis, anderen liever achter een raam of via escort. Dat is heel persoonlijk."

Sekswerkers in de raamprostitutie verschillen ook in de mate waarin zij op een vaste plek werken. Sommigen hebben hun eigen vaste raam, anderen werken wisselend in verschillende steden.

Als voordeel van raamprostitutie wordt genoemd dat het veiliger is voor sekswerkers omdat ze zien wie er komt en indien nodig klanten kunnen weigeren. Ook voor klanten heeft het voordelen. Zij lopen minder risico om met een minderjarige sekswerker te maken te krijgen of anderszins in een onverwachte situatie terecht te komen zoals oplichting of beroving.

De sekswerkers die eerder op het Zandpad hebben gewerkt denken dat er voor Utrecht vraag genoeg zal zijn naar raamprostitutie. De redenen die gegeven worden zijn: de centrale ligging van Utrecht, het is overzichtelijk, er is privacy, het is geen toeristische trekpleister zoals in Amsterdam, waar sekswerkers wel worden bekeken maar waar de klandizie tegenvalt. Er is in Utrecht minder criminaliteit, meer parkeerruimte en minder drukte op straat.

Vraag naar andersoortige ruimten

Het werven via internet leidt bijna als vanzelf tot een toename van het onvergund werken thuis en in hotels. Sommige sekswerkers willen of kunnen echter niet thuis werken en geven de voorkeur aan legale veilige werkplekken. Nagenoeg alle respondenten zijn van mening dat er een toenemende behoefte is aan ruimten waar sekswerkers veilig en legaal kunnen werken en waar ze gebruik kunnen maken van voorzieningen en gezamenlijke faciliteiten. In de praktijk gebeurt dit op sommige locaties van raamprostitutie elders in Nederland al in beperkte mate: een sekswerker huurt een raam, werft via het raam maar ook via internet en ontvangt de klanten dan in haar ruimte voor raamprostitutie. Een deel van de sekswerkers die via internet werft wil echter niet in de raamprostitutie werken maar heeft wel behoefte aan een ruimte waar zij veilig en legaal kunnen werken. Voor deze groep zouden er mogelijkheden moeten komen, menen de respondenten, in de vorm van ruimten die flexibel en voor korte tijd gehuurd kunnen worden door sekswerkers die daar met hun klanten afspreken.

Gevolgen voor het nieuwe Zandpad

Alle respondenten, met uitzondering van de sekswerkers van het Oude Zandpad, zijn van mening dat de vraag naar raamprostitutie in Utrecht minder zal zijn dan ten tijde van de boten. Er is in hun ogen onvoldoende vraag voor de eerder geplande 162 ramen op het Nieuwe Zandpad.

Zij geven aan dat Utrecht met het Nieuwe Zandpad zou moeten inspelen op de behoefte aan ruimten voor sekswerkers die hun klanten via internet werven. Men is van mening dat een mengvorm van zowel ramen als ruimten voor werving via internet de meeste kans van slagen heeft en het meest toekomstbestendig is. Aandachtspunten bij een dergelijk gecombineerd aanbod zijn dan wel de prijs van de ruimten, de behoefte aan anonimiteit bij sekswerkers en klanten die via internet met elkaar in contact komen en de risico's van een dergelijke vorm van prostitutie.

Eén van de professionele hulpverleners verwoordt het als volgt:

“Lang niet alle sekswerkers kunnen of willen thuis werken. En het risico dat er driehoog achter in een flatje iets mis gaat is veel groter dan in een gereguleerde zone. Ook in een hotel zijn sekswerkers geheel afhankelijk van zichzelf voor hun veiligheid en hygiëne. Het zou de moeite waard zijn om raamprostitutie te combineren met betaalbare ruimten voor sekswerkers die werven via internet, waar zij goed collegiaal contact kunnen hebben en waar hun privacy geborgd is. Daar zal zeker vraag naar zijn. “

De verwachting is dat als er weer ramen komen aan het Nieuwe Zandpad, deze niet gelijk vanaf het begin volledig bezet zullen zijn. De loop moet er nog in komen. Gezien de gunstige ligging verwacht men dat dit geen probleem zal zijn. Degenen met kennis van de Utrechtse situatie, verwachten dat een klein deel van de sekswerkers die eerder aan het Zandpad werkten, weer terug zal komen. De vrouwen uit de klankbordgroep van het oude Zandpad geven unaniem aan graag terug te willen naar het Nieuwe Zandpad. Zij vinden thuis werken te onveilig en zien voordelen van concentratie van raamprostitutie op één plek.

3 Ontwikkelingen in de wetgeving

In Nederland werd in het jaar 2000 het bordeelverbod opgeheven. Evaluaties in het eerste decennium na opheffing van het bordeelverbod laten zien dat verschillen in het prostitutie- en vergunningenbeleid tussen gemeenten en gebrek aan toezicht, aan de basis liggen voor problemen in de prostitutiebranche. Om de prostitutiebranche nader te reguleren werd daarom in 2009 het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) ingediend. Over deze wetgeving heeft nog steeds geen besluitvorming plaats gevonden. In het regeerakkoord zijn uitgangspunten opgenomen die van invloed zijn op de inhoud van de nieuwe wetgeving. De wet zal op z'n vroegst in 2020 in werking treden.

Belangrijke onderdelen van de toekomstige wetgeving zijn naar verwachting:

- Alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening worden vergunningplichtig waaronder ook escort en zelfstandig werkende sekswerkers
- Er komt een wettelijke grondslag voor lokale intakegesprekken met sekswerkers
- De minimumleeftijd voor sekswerkers wordt 21 jaar.

Verder is het waarschijnlijk dat de Wrp uitputtend is bedoeld waarmee een deel van de huidige APV van rechtswege vervalt.

Het wettelijk kader is voor alle betrokkenen bij het Nieuwe Zandpad onzeker. Veel respondenten vragen zich af of er deze regeerperiode landelijke wetgeving zal ontstaan. Onduidelijk is daarmee ook wat de handelingsruimte van de gemeente is om beleid en regelgeving rond prostitutie te ontwikkelen.

Onderzoekers en experts constateren wel dat de wettelijke ontwikkelingen erop wijzen dat de regels strakker worden. Zij vragen zich af of strengere regels wel bijdragen aan het doel om de sekswerkers zoveel mogelijk in het legale circuit te laten werken en zijn bezorgd over de nadelen ervan. Er is weinig bewijs uit onderzoek dat strakke regels effectief zijn, zo stellen enkele onderzoekers.

Een belangrijk onderwerp in relatie tot de nieuwe Wrp betreft het mogen registreren van persoonsgegevens van sekswerkers. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) verbiedt dit nu omdat deze gegevens worden gezien als bijzondere persoonsgegevens en er geen wettelijke grondslag is voor het vastleggen daarvan. Op dit moment is nog niet duidelijk of de nieuwe wet wel de registratie van sekswerkers mogelijk gaat maken. De geïnterviewde gemeenten zien verplichte registratie als een belangrijk instrument tegen mensenhandel. Eén gemeente vindt het zelfs cruciaal:

“Zolang het wettelijk kader onduidelijk is en je dus niet weet of je mag registreren zeg ik: Utrecht, begin er niet aan. Je krijgt dan geen zicht op mogelijke uitbuiting. Door de privacybescherming raken we het zicht kwijt en dat is zeer risicovol.”

Ook de politie ziet adequate wetgeving als een belangrijke factor om de legale prostitutie te kunnen reguleren. Als de registratie van sekswerkers wegvalt zorgt dat voor grote problemen in de keten, zo voorzien zij.

De meeste sekswerkers, hulpverleningsorganisaties, ontwikkelaars en exploitanten en experts hebben niet zulke hoge verwachtingen van verplichte registratie en zien het zelfs als een risico-factor. Zij

vinden dat het onvoldoende werkt om mensenhandel tegen te gaan terwijl het wel drempels opwerpt voor sekswerkers om in de vergunde sector te gaan werken. Sekswerkers en de hulpverleningsorganisaties geven aan dat de meeste sekswerkers registratie als een risico zien en vinden dat het stigmatiserend werkt. Zij zijn bang dat de gegevens verder verspreid worden en noemen voorbeelden van incidenten waarbij gegevens oneigenlijk zijn doorgespeeld naar andere instanties of zelfs op straat zijn komen te liggen. Vanwege het stigma op hun beroep zijn de meeste sekswerkers bang in hun latere leven hinder te ondervinden van het feit dat zij als sekswerker geregistreerd staan. De geïnterviewde sekswerkers zien het risico dat men om anoniem te blijven gaat uitwijken naar de onvergunde sector, met alle gevolgen van dien op het vlak van geweld, gezondheid en hygiëne, uitbuiting en mensenhandel. Een van de hulpverleningsorganisaties:

"Doe geen verplichte registratie want dan duiken de sekswerkers in de anonimiteit en illegaliteit. Laat exploitanten een intake doen maar weet dat zij (net als jullie) ook niet makkelijk mogelijke uitbuiting zullen herkennen."

Meerdere respondenten zijn van mening dat het doel van registratie ook op een andere manier bereikt kan worden: door veel toezicht, door een zorgvuldige intake door de exploitant bijvoorbeeld samen met een hulpverlener, door korte lijnen met vertrouwde professionals van instanties en door een duidelijke meldingsplicht voor exploitanten.

Onduidelijk in de wetgeving is nog of het thuis werken vergunningplichtig wordt. Een aantal respondenten denkt dat als thuis werken legaal wordt, de gemeente de vraag naar raamprostitutie wel kan vergeten. Anderen denken juist dat het andersom werkt en dat een vergunningplicht op thuis werken de voordelen voor sekswerkers (anonimiteit, uit het zicht van de belastingdienst, geen regels) dusdanig zal verminderen dat zij eerder zullen kiezen voor een legale werkplek in de vergunde sector.

De leeftijdsgrens voor prostitutie wordt in de nieuwe wet hoogstwaarschijnlijk 21 jaar. Dat vinden alle respondenten een goede ontwikkeling.

4 Verband tussen aanbod van (raam-)prostitutie en illegaal sekswerk

In nagenoeg alle interviews bleek het verband tussen een aanbod van legale prostitutie en het illegale circuit een belangrijk thema te zijn. Daarbij leggen de meeste respondenten het verband met het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en de (on-)mogelijkheden voor de overheid om daar in de legale dan wel in de illegale sector grip op te krijgen. De termen legaal-illegaal en vergund,-onvergunnd worden door de respondenten door elkaar gebruikt. In Utrecht is er geen onderscheid tussen deze begrippen omdat onvergund werken altijd illegaal is. Daarom sluiten wij in deze rapportage aan bij het taalgebruik van de respondenten en gebruiken de begrippen door elkaar op een manier die past bij de context waarin ze gebruikt worden.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de uitkomsten van de interviews die betrekking hebben op:

- De veiligheid van de vergunde sector in relatie tot de onvergunde sector
- De verschuiving van de legale naar de illegale branche
- De rol van een legaal aanbod in het terugdringen van het illegale circuit
- Afwegingen van sekswerkers om te kiezen voor vergund of onvergund werken

Veiligheid

Alle respondenten zijn van mening dat de prostitutiebranche nooit 100% schoon en veilig is. Ook in de legale branche vraagt het een voortdurende alertheid om te voorkomen dat er misstanden optreden. Wel denken de meeste respondenten dat de vergunde branche veiliger is voor sekswerkers. Dit wordt bevestigd in het rapport 'Sekswork en geweld in Nederland' (Kloek, 2018). Thuiswerkers en werkers in hotels en vakantieparken zijn kwetsbaarder voor uitbuiting en geweld. Zij kunnen minder makkelijk klanten weigeren en er zijn geen voorzieningen als het mis gaat. Sekswerkers zullen minder snel misstanden melden of aangifte doen omdat ze onvergund werken en daardoor boetes of sluiting riskeren en soms hun woning verliezen.

Een van de sekswerkers geeft aan hoe kwetsbaar het onvergund werken is:

"Kwaadwillende klanten weten dat deze sekswerkers strafbaar zijn en maken hier misbruik van door grensoverschrijdend gedrag, niet betalen, mishandeling. Zij komen weg met hun criminele gedrag omdat de sekswerker door het onvergunde karakter van de werkplek geen aangifte durft te doen. Vervolgens zoekt een sekswerker dan zelf iemand die haar veiligheid in de gaten kan houden."

De meeste respondenten vinden het daarom van groot belang dat er voldoende mogelijkheden zijn in een gemeente om legaal te kunnen werken. Om die reden juichen zij het toe dat de gemeente Utrecht het initiatief heeft genomen om op het Nieuwe Zandpad (raam-)prostitutie te realiseren. De gemeente zou als doel moeten hebben, zo vinden zij, om zoveel mogelijk sekswerkers uit het illegale circuit naar de legale mogelijkheden te trekken. Door legale werkplekken te faciliteren maak je als overheid de prostitutiesector zichtbaar en krijgen sekswerkers toegang tot voorzieningen en ondersteuning. Prostitutie bestaat en dan heb je als overheid de taak dit te reguleren en de sekswerkers te beschermen, vindt een ruime meerderheid van de respondenten.

Eén van de hulpverleners benadrukt het belang van een prostitutiezone in het tegengaan van misstanden:

“Het is goed om een plek te hebben waar je een deel van de prostitutie aan de oppervlakte brengt. Daarmee bied je mogelijkheden aan mensen die vrijwillig willen werken als sekswerker en het biedt mogelijkheden om zicht te krijgen op situaties van mensenhandel.”

Enkele respondenten zijn minder positief over het realiseren van legale prostitutiezones. Juist omdat het ook elders in de legale branche niet lukt om het geheel schoon en veilig te houden, vindt een deel van de experts dat de overheid terughoudend moet zijn om op dit vlak initiatieven te nemen. Ook de politie waarschuwt voor misstanden die op legale prostitutiezones kunnen ontstaan. Zij drukt de gemeente op het hart:

“Wees niet naïef: ook een legale prostitutiezone trekt criminaliteit en overlast aan.”

Tegelijkertijd constateert de politie ook dat er sprake is van mensenhandel bij prostitutie in de woningen en dat het vanwege de onzichtbaarheid moeilijk is daar grip op te krijgen.

Of het daadwerkelijk zo is dat er in de onvergunde prostitutie meer misstanden voorkomen dan in de vergunde sector is niet met cijfers te onderbouwen, zo laten ook de experts van de onderzoeksbureaus weten. Juist omdat het werk illegaal is, gebeurt het ondergronds en zijn er geen kwantitatieve gegevens te verkrijgen, althans niet over de situatie in Nederland. Ook in het legale sekswerk is het moeilijk zicht te krijgen op de mate waarin misstanden voorkomen. Risico is, zo signaleert een van de professionele hulpverleners, dat hierdoor discussies over de sector vooral gebaseerd zijn op beeldvorming:

“Er worden allerlei aannames gedaan, vaak gekleurd door hoe mensen over sekswerk denken. We hebben geen idee van de feiten en er zijn nauwelijks cijfers te vergelijken.”

Eén van de experts is naar aanleiding van zijn onderzoek naar de situatie op de Wallen in Amsterdam van mening veranderd over raamprostitutie.

“Toen ik er nog minder van op de hoogte was, vond ik dat de raamprostitutie weg moest op de Wallen. Maar nu vind ik dat het gewoon goed geregeld moet worden. We hebben in Nederland besloten dat sekswerk een legaal beroep is en dan moeten we ook consequent zijn. Het is een risicovolle branche maar niet illegaal en men verdient dan ook een goede bescherming. We moeten regelen dat dit vak veilig, respectvol, beschermd en hygiënisch gedaan kan worden.”

De respondenten die groot voorstander zijn van het faciliteren van legale werkplekken en degenen die hier terughoudender tegenover staan zijn het over één ding eens: het blijft een risicovolle sector dus gemeenten moeten barrières opwerpen tegen mensenhandel en uitbuiting. Meer daarover in hoofdstuk 7.

Verschuiving van de vergunde naar de onvergunde branche

In alle gemeenten die deelnamen aan het groepsinterview is er sprake van een verschuiving van de legale naar de illegale branche. Het aantal vergunde seksinrichtingen en clubs neemt af en het aantal afgegeven vergunningen blijft onder het gestelde maximum. Dit wordt door alle respondenten als een onwenselijke ontwikkeling gezien. Als belangrijkste oorzaak voor de verschuiving van de vergunde

naar de onvergunde sector wordt gezien de mogelijkheden voor sekswerkers om via internet hun diensten aan te bieden.

Rol van een legaal aanbod in terugdringen illegale circuit

Alle gemeenten die deelnamen aan het onderzoek worstelen met de vraag hoe te reageren op de verschuiving van legaal naar illegaal werken. Voor de scope van dit onderzoek is vooral de vraag van belang of en in welke mate het faciliteren van legale mogelijkheden van (raam-)prostitutie ertoe zal leiden dat de illegale prostitutie afneemt. Oftewel in de Utrechtse situatie: gaat het Nieuwe Zandpad ertoe bijdragen dat er minder sekswerk thuis, in hotels en in vakantieparken plaatsvindt?

Het merendeel van de respondenten maakt een optimistische inschatting over de kansen om met een legaal aanbod het illegale werken te verminderen. De organisaties van professionele hulpverlening denken dat een legale prostitutiezone een functie kan hebben in het tegengaan van misstanden. Eén van hen constateert dat mensenhandel mee opschuift naar het thuis werken:

“Dus als je als gemeente geen alternatief biedt voor thuis werken, ga je een steeds groter deel van de misstanden missen.”

Dit beeld wordt bevestigd door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel die in de Slachtoffermonitor 2013–2017 vermeldt dat er een verschuiving plaats vindt van het aandeel aangetroffen slachtoffers van seksuele uitbuiting in de zichtbare sectoren (raamprostitutie en clubs, bordelen, privéhuizen) naar de minder zichtbare sectoren (thuisprostitutie, escort/hotelprostitutie en de overige sectoren) (Bolhaar, 2018).

Uit een onderzoek naar de maatschappelijke positie van sekswerkers blijkt dat een meerderheid van de sekswerkers het liefst op een vergunde werkplek werkt (Snippe, 2018). Sekswerkers geven aan dat als er in een gemeente geen legale mogelijkheden zijn, vrouwen wel gedwongen zijn om illegaal te werken. Ook uit het onderzoek Sekswerk en geweld in Nederland van Proud en SOA-Aids blijkt dat het realiseren van vergunde werkplekken in de raamprostitutie een middel is om bij te dragen aan het verminderen van geweld tegen sekswerkers (Kloek, 2018). Uit dat onderzoek komt het beeld naar voren dat er momenteel te weinig vergunde werkplekken zijn waardoor sekswerkers noodgedwongen buiten het vergunde circuit werken. Enkele respondenten pleiten ervoor het realiseren van legale werkplekken hand in hand te laten gaan met strengere handhaving op het illegale werken zodat er druk ontstaat om gebruik te gaan maken van de legale mogelijkheden.

Twee van de vier experts hebben lagere verwachtingen van de invloed van een legaal aanbod op het illegale circuit. Zij verwachten dat het faciliteren van legale (raam-)prostitutie slechts een druppel op een gloeiende plaat zal zijn omdat de onvergunde sector zo populair is dat daar met de vergunde branche niet tegen op te concurreren is. Ook een van de hulpverleners constateert dat er, zelfs na handhaving in de thuisprostitutie, amper een overstap gemaakt wordt uit het illegale circuit naar ramen of clubs. De politie denkt niet dat het illegale werk in Utrecht zal toenemen als er geen legaal aanbod komt. Sekswerkers kunnen immers naar andere steden en dat geldt ook voor de klanten. Zij verwachten dat het Nieuwe Zandpad niet zozeer de Utrechtse sekswerkers zal bedienen maar vooral vrouwen uit Oost-Europa. Ook het OM denkt dat het niet aannemelijk is dat sekswerkers die nu onvergund werken achter een raam op het Zandpad gaan zitten als dat weer beschikbaar is, met name omdat de kosten dan vele malen hoger zijn.

Afwegingen van sekswerkers om te kiezen voor vergund of onvergund werken

Bij de keuze voor vergund of onvergund werken is het voor sekswerkers van belang hoe de legale mogelijkheden eruitzien, vinden de meeste respondenten. Om met het Nieuwe Zandpad sekswerkers te trekken die voorheen illegaal werkten, moet het aanbod aantrekkelijk zijn en aansluiten bij afwegingen die sekswerkers maken.

Sekswerkers zien als voordeel van onvergund werken:

- Gemak van werving via internet;
- Anonimiteit: sekswerkers hoeven zich niet als zodanig bekend te maken en staan nergens geregistreerd;
- Financiën: Met name het thuis werken is lucratief omdat er geen ruimte gehuurd hoeft te worden. Bovendien blijven de sekswerkers uit het zicht van de Belastingdienst;
- Geen last van regels.

Een sekswerker:

"De meiden houden niet van regeltjes. Dus als het te streng wordt dan gaan ze duiken en vluchten in het illegale werk".

Als nadelen van onvergund werken zien zij:

- Onveiligheid : men weet van tevoren niet wie er komt en in huis of hotel zijn er geen mogelijkheden om alarm te slaan, geen toezicht, geen beveiliging;
- Grotere kans dat uitbuiting en geweld blijven voort bestaan want onvergund werken is een drempel om aangifte te doen van misstanden;
- Geen voorzieningen van gezondheid, hulpverlening en hygiëne;
- Geen collega's: vooral de sekswerkers en hun professionele organisaties benadrukken het belang van collega's voor gezelligheid en collegialiteit maar ook om een oogje op elkaar te houden en elkaar te steunen in situaties van (dreigende) misstanden.

De voor- en nadelen van vergund werken voor de sekswerkers zijn het spiegelbeeld van die van het onvergund werken: meer voorzieningen, meer veiligheid en toezicht, onderling contact met collega's maar ook: regelgeving, registratie, kamerhuur en belasting betalen. Een hulpverlener vat de afwegingen van veel sekswerkers als volgt samen:

"Op zich zien veel sekswerkers dat het achter een raam veiliger is vanwege de aanwezigheid van alarmknoppen en de nabijheid van zorg, beheer en politie en dat thuiswerk in die zin veel riskanter is. Als thuiswerker zit je in een isolement en dan ben je het meest kwetsbaar. Daar staat tegenover dat het merendeel van de thuiswerkers vanwege de wens om anoniem te blijven thuiswerk wil blijven doen. Ook speelt soms mee dat men buiten het zicht van de belastingen wil blijven."

De verplichte registratie is voor sekswerkers een hoge drempel om te kiezen voor het vergunde circuit, zo werd in de expertmeeting nog eens met kracht naar voren gebracht.

Naarmate een legale (raam-)prostitutiezone meer voordelen biedt en de nadelen beperkt weet te houden, zal het beter lukken om sekswerkers uit het onvergunde circuit te overtuigen om vergund te gaan werken, zo menen de meeste respondenten. Dat betekent in hun ogen concreet:

- Niet alleen raamprostitutie maar ook andere ruimten voor sekswerkers die werven via internet.
- Betaalbare kamerhuren: sekswerk is een geldgestuurde sector, als er elders beter verdiend kan worden heeft dit al snel een aanzuigende werking;
- Goede voorzieningen: gezondheid, hygiëne, informatie en advies, onderlinge ontmoeting, scholing en empowerment;
- Goede beveiliging;
- Toezicht en handhaving;
- Niet te strakke regelgeving;
- Een alternatief voor de verplichte registratie

5 Analyse van eerdere tenderrondes

De eerdere tenders vonden plaats binnen het (beleids-)kader voor de prostitutiesector zoals vast gelegd in de APV, het kader bij de tenderprocedures en het bestemmingsplan. Dit (beleids-)kader is ontwikkeld om de prostitutie zodanig te reguleren dat uitbuiting, geweld en mensenhandel voorkomen en bestreden kunnen worden. Naar aanleiding van de ervaringen met het oude Zandpad zijn de bestaande regels een aantal jaren geleden verder aangescherpt. Dit beleidskader is in het tenderproces leidend geweest voor ontwikkelaars en exploitanten.

Om de vraag te kunnen beantwoorden welke onderdelen uit het kader we zouden kunnen veranderen om de kans op succes te vergroten, is het belangrijk eerst een analyse te maken van de redenen waardoor de tenders zonder resultaat bleven. Van de respondenten waren het vooral de ontwikkelaars en exploitanten die aan eerdere tenderrondes hebben deelgenomen die ons hierover informatie konden verschaffen.

Naast informatie uit de interviews met ontwikkelaars/exploitanten die aan eerdere tenders hebben mee gedaan, hebben wij ook een analyse gemaakt van de verslagen van de dialooggesprekken uit de eerdere tenderrondes. In dit hoofdstuk geven wij een korte opsomming van knelpunten die ontwikkelaars respectievelijk exploitanten ervaren hebben in de tenders.

Ontwikkelaars aan het woord

Als belangrijkste reden waarom ontwikkelaars afhaakten in de tenderprocedure geven zij zelf aan dat zij uiteindelijk de risico's te groot vonden. Er moest fors geïnvesteerd worden in het Nieuwe Zandpad en bij misstanden buiten hun schuld zouden de exploitatievergunningen ingetrokken worden en zou hun vastgoed niets meer waard zijn.

Daarnaast vinden de ontwikkelaars dat de risico's tussen hen en de gemeente niet eerlijk verdeeld waren. Men had in de tenderprocedure het gevoel dat alle rechten bij de gemeente lagen en alle plichten bij de ontwikkelaar. Dit werd nog eens versterkt, zo benadrukken de ontwikkelaars, door het feit dat er in de procedure en in de gesprekken een wij-zij-sfeer werd geschapen door de gemeente. Men had het gevoel tegenover een gemeente te zitten die van alles van hen vroeg zonder dat daar iets tegenover stond aan begrip en flexibiliteit om samen oplossingen te zoeken voor knelpunten.

"Ik miste aan alle kanten het wij-gevoel. De gemeente straalde echt uit: ga jij het maar doen, ga maar proberen op die smalle witte streep te lopen. Je kunt het alleen goed houden als je het met z'n allen doet. De gemeente hoeft niet de partner te zijn van de ontwikkelaar maar we moeten ook niet als tegenstanders tegenover elkaar zitten. De gemeente heeft in de vorige tender te lang vastgehouden aan de ingeslagen weg terwijl ze juist de deur had moeten open zetten voor partijen die iets wilden realiseren."

De ontwikkelaars vinden het gemeentelijk kader te star en hebben problemen met de tenderprocedure. Zij vinden die te complex, te bureaucratisch, te gestandaardiseerd en te weinig flexibel.

Een van de ontwikkelaars formuleert het zo:

“Al die regeltjes, al die vragen, je ziet door de bomen het bos niet meer. Eigenlijk zou de gemeente iemand moeten inhuren om ondernemers te helpen bij de tender. Of doe het gewoon anders, maak het meer persoonlijk in plaats van bureaucratisch. Laat ondernemers een mooi plan maken en dat dan mondeling verdedigen voor een commissie van wijze mensen.”

Daarnaast geven sommige ontwikkelaars aan dat de financiering voor hen een probleem was omdat banken niet willen investeren in de prostitutiesector.

Een aantal ontwikkelaars ziet het feit dat de grond niet gekocht kon worden als knelpunt. Anderen vinden het kopen van de grond juist geen goed idee omdat het financieringsvraagstuk dan alleen maar groter zou worden.

Knelpunten die een enkele keer genoemd zijn:

- Dat de grondhuur te hoog was;
- Dat het aantal van 162 teveel was, soms vanwege de omvang van de investering, ook vanwege twijfels of er wel voldoende markt voor is;
- Dat de prijs voor 50% mee woog terwijl het in deze sector gaat om de kwaliteit en veiligheid;
- Dat het bestemmingsplan het niet toeliet om aanvullende dienstverlening als horeca of detailhandel toe te voegen;
- Dat er onvoldoende mogelijkheden waren om wijzigingen in het bouwplan aan te brengen;
- Dat de rolverdeling tussen ontwikkelaar en exploitant te strikt was;
- Dat het voor een ontwikkelaar niet mogelijk was om via een stichting geldstromen te laten terugvloeien naar de sekswerkers;
- Dat men al huur voor de grond moet gaan betalen in de bouw- en aanloopfase terwijl er nog geen inkomsten zijn;
- Dat de verhuurperiode van de grond maar 20 jaar is;
- Dat er maar maximaal 15% rendement behaald mag worden door ontwikkelaars;
- Dat gefaseerd bouwen met recht op uitbreiding niet mogelijk was.

Exploitanten aan het woord

Exploitanten zien weer andere knelpunten in het gemeentelijk beleid en regelgeving dan de ontwikkelaars. Zij hikken vooral aan tegen de gedetailleerde regelgeving in de APV. Zo was voor een exploitant de verplichting om op elke 32 ramen twee beheerders te hebben en de hoge loonkosten die dat met zich meebrengt de voornaamste reden om af te haken. Hij maakt daarbij ook de vergelijking met andere steden waar er één beheerder op 60 ramen moet zijn en in een ander geval zelfs één beheerder op 100 ramen.

Andere problemen die exploitanten noemen zijn:

- De omvang van 162 ramen: is er wel voldoende vraag naar?
- De richtlijn dat sekswerkers maximaal twaalf uur mogen werken is niet effectief tegen uitbuiting

- De minimale huurtermijn van vier weken: sekswerkers willen en kunnen zich (financieel) niet voor zo'n periode vast leggen en als er niet genoeg verdiend wordt willen zij kunnen verkassen naar een andere locatie
- De zorg dat de gemeente elk moment de APV kan aanpassen met mogelijk negatieve consequenties voor de exploitant.

Twee exploitanten merken op dat niet de ontwikkelaar maar juist de exploitant het meest bepalend is voor het functioneren van een (raam-)prostitutiezone:

“ Exploitant zijn is vakwerk, je moet echt wel kennis en ervaring met de sector hebben. En werken met beheerders die bekend zijn met de prostitutiebranche. De gemeente selecteert de ontwikkelaars maar eigenlijk zou je de exploitanten met een tender moeten selecteren, of beiden. Bij een volgende tender zou je kunnen kijken: wie heeft het beste team op de been gebracht.”

6 Aanpassingen in het kader van beleid en regelgeving

In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat voor ontwikkelaars en exploitanten onderdelen van de gemeentelijke regelgeving en de gemeentelijke procedures een belemmering waren om daadwerkelijk te investeren of te exploiteren aan het Nieuwe Zandpad. Om de kans op een succesvolle tender te vergroten zou de gemeente de regels moeten aanpassen. Marktpartijen, maar ook de andere respondenten, hebben daarvoor meerdere ideeën geopperd die we in dit hoofdstuk op een rijtje zetten. Men denkt dat als de gemeente deze suggesties zou overnemen de kans groter wordt dat er ontwikkelaars en exploitanten voor het Nieuwe Zandpad gevonden kunnen worden. Als gemeente willen we echter niet alleen de haalbaarheid vergroten, we willen ook een schoon, veilig en transparant Nieuwe Zandpad. In hoofdstuk 7 gaan we in op hoe, ook bij een gewijzigd beleidskader, invulling geven kan worden aan een barrière tegen uitbuiting en mensenhandel.

Aanpassing van beleid

Digitalisering van de werving van klanten

Voor de ontwikkelaars en exploitanten is het cruciaal dat er op het Nieuwe Zandpad naast ramen ook de mogelijkheid komt om ruimten te realiseren voor sekswerkers die niet achter het raam willen werken maar hun klanten werven via internet. De vorm waarin dit zou kunnen verschillen. Sommigen spreken over ruimten die per uur gehuurd kunnen worden, anderen denken aan ruimten die in langere shifts verhuurd worden maar waar de klanten 'op afspraak' komen. Voor exploitanten is het omwille van de veiligheid cruciaal dat er ook bij kortdurende huurperiodes sprake is van 'vaste' sekswerkers die komen huren zodat er een intake kan plaats vinden en zij als exploitant weten wie er bij hen huurt.

Oog voor de risico's van ontwikkelaars en exploitanten

Alle ontwikkelaars en exploitanten snappen dat (raam-)prostitutie gereguleerd moet worden en dat een APV nodig is om het veilig en transparant te houden. Een deel van de regels wordt unaniem onderschreven, zoals de leeftijdsgrens van 21 jaar, de verplichte Bibob-procedure en de regel dat er meerdere exploitanten moeten zijn.

Marktpartijen zien een deel van de regels als een risicofactor. Zij verwachten van de gemeente dat zij oog heeft voor hun positie en samen met hen beziet hoe daarin tegemoet te komen. Bijvoorbeeld door een aanloophuur voor de eerste periode in te stellen of tijdelijk minder huur voor de grond te vragen als er leegstand ontstaat buiten de schuld van de ontwikkelaar om. Of door bij sluiting de ontwikkelaar toestemming te geven de ruimten aan een andere exploitant te verhuren. Anderen geven aan dat het zou helpen als de gemeente toestaat dat de ontwikkelaar bij het mislukken van de (raam-)prostitutie er een alternatieve invulling aan zou mogen geven, bijvoorbeeld in de vorm van studentenwoningen. Ook financiële maatregelen kunnen maken dat ontwikkelaars het risico beter kunnen en willen dragen. Daarbij denken ontwikkelaars aan het verlagen van de grondhuur en het los laten van de 15% regel voor maximaal rendement. Sommigen vinden dit rendement te laag vanwege de grote risico's die ontwikkelaars lopen mede omdat zij veel eigen geld moet inzetten. Een deel van de ontwikkelaars vindt 15% rendement te laag omdat zij een hoger rendement ten goede willen laten komen aan de sekswerkers bijvoorbeeld door het te steken in bepaalde extra voorzieningen of in een pensioen- of verzekeringspot voor de sekswerkers. Een ontwikkelaar noemt als optie dat de gemeente een hogere

grondhuur kan vragen en de extra verdiensten daarvan kan inzetten in voorzieningen die de sekswerkers ten goede komen.

Anderen vinden het rendement van 15% wel hoog genoeg in vergelijking met de winstmogelijkheden op andersoortige projecten. Sommigen verwachten dat de regel van 15% maximaal rendement voor de gemeente niet te controleren is en dus gemakkelijk is te ontduiken.

Minder gedetailleerde regelgeving

Bepaalde onderdelen uit de APV zijn zo strikt en gedetailleerd dat ze een belemmering vormen voor ontwikkelaars en exploitanten, terwijl ze ook onvoldoende werken om mensenhandel tegen te gaan, zo constateren niet alleen de ontwikkelaars en exploitanten, maar ook een groot deel van de overige respondenten. Respondenten pleiten ervoor dat de gemeente in de APV vooral de doelen vastlegt en samen met exploitanten, de hulpverleners en met sekswerkers uitwerkt hoe je die doelen het beste kunt bereiken. Zo stelt men bijvoorbeeld voor een andere manier te bedenken om continuïteit te verkrijgen op het Nieuwe Zandpad dan de verplichte huurperiode van 4 weken, om een alternatief te bedenken voor verplichte registratie en om gezamenlijk te bekijken hoe en wanneer beheer en beveiliging wordt ingezet in plaats van de exacte aantallen beheerders standaard op alle tijdstippen vast te leggen. Dit laat onverlet, zo wordt ook duidelijk gesteld, dat de exploitant te allen tijde verantwoordelijk is dat de door de gemeente gestelde doelen behaald worden. De rode draad in alle suggesties over het aanpassen van de gedetailleerde regels in APV is dat men meer flexibiliteit zou willen zien in hoe een exploitant invulling geeft aan de uitgangspunten die de gemeente stelt bij het Nieuwe Zandpad.

Voorzichtig beginnen

Eerder zagen wij al dat de meeste respondenten denken dat er onvoldoende vraag is voor 162 ramen, zelfs als een deel hiervan zou bestaan uit ruimten voor sekswerkers die via internet werven. De meeste ontwikkelaars en exploitanten vinden daarnaast dat de gemeente zou moeten toestaan dat er gefaseerd gebouwd wordt: een ontwikkelaar begint met een beperkt aantal ruimten en breidt pas uit op het moment dat het goed loopt. De meeste ontwikkelaars hechten er dan wel aan dat zij uiteindelijk alle ruimten op het Nieuwe Zandpad mogen ontwikkelen zodat zij de enige ontwikkelaar zijn op het Nieuwe Zandpad.

Collectieve beveiliging

Het is een veelgehoorde wens van exploitanten om de beveiliging op het Nieuwe Zandpad collectief te mogen organiseren. Argumenten die hiervoor worden gegeven zijn: professionalisering, efficiency en er is meer flexibiliteit mogelijk. Als grootste voordeel ziet men dat je de beveiliging dan door een professionele gecertificeerde partij kunt laten doen die wat te verliezen heeft als er iets mis gaat. Beveiligers hebben dan een certificering en zullen streng geselecteerd worden. Ook andere respondenten onderschrijven om die reden het belang van collectieve beveiliging.

De vorm waarin de respondenten het opdrachtgeverschap aan een beveiligingsbedrijf zien verschilt. Sommigen pleiten voor een Vereniging van Exploitanten of een coöperatie, anderen zien meer een samenwerkingsverband voor zich waarin eigenaar, exploitanten en gemeente met elkaar een overeenkomst aangaan rond het schoon, veilig en transparant houden van het geheel naar analogie van parkmanagement rond een bedrijventerrein of een winkelcentrum.

Een ontwikkelaar:

“Wij denken aan een collectieve serviceorganisatie voor beveiliging. Die huurt vervolgens een gecertificeerd beveiligingsbedrijf in. Dat heeft echt iets te verliezen dus daar zal niet zo snel iets misgaan met het personeel. We hebben her en der al eens gepolst en bedrijven hebben daar zeker belangstelling voor.”

Vereenvoudigen van de tenderprocedure

De tenderprocedure zou anders moeten, zo vindt het merendeel van de ontwikkelaars en exploitanten. Men denkt aan een beknopt A4 met de belangrijkste beleidskaders in combinatie met een procedure die meer mondeling dan schriftelijk verloopt en waarbij er ruimte is voor flexibele oplossingen op onderdelen waar het vast dreigt te lopen. De huurprijs van de grond zou minder zwaar moeten wegen, aldus sommige respondenten. In de beoordeling zou kwaliteit boven prijs moeten gaan. Enkele respondenten doen de suggestie dat de gemeente niet de ontwikkelaar zou moeten selecteren via een tender maar de exploitant omdat die veel crucialer is voor het reilen en zeilen op de prostitutiezone. Nog beter zou zijn om de markt te vragen zich met teams in te schrijven voor een tender zodat de gemeente vanaf de start alle partijen ziet die het Nieuwe Zandpad gaan ontwikkelen en exploiteren.

Enkele respondenten doen de suggestie om sekswerkers betrekken bij de tender. Zij kunnen dan meedenken over vormen van zelfbeheer, type werkplekken en het opzetten van een broodfonds.

Rolverdeling tussen ontwikkelaars en exploitant

Een deel van de ontwikkelaars hikt aan tegen de strikte rolverdeling tussen hen als ontwikkelaar en de exploitanten. De ontwikkelaars zijn verdeeld over hun eigen rol. Een deel wil de ruimten bouwen en daarna geen rol meer hebben. Een ander deel wil juist een grotere rol hebben dan ze als ontwikkelaar/eigenaar nu in de gemeentelijke regelgeving krijgt toebedeeld. Zij geven aan dat het voor hen van groot belang is dat de prostitutie op het Nieuwe Zandpad schoon en veilig blijft en willen betrokken zijn bij het welzijn van de sekswerkers. Om die reden hebben zij de behoefte om zich op onderdelen te bemoeien met de gang van zaken. Zo vinden sommigen het belangrijk dat alle exploitanten op een vergelijkbare manier met de sekswerkers omgaan of dat de sekswerkers betrokken worden bij de organisatie van het Nieuwe Zandpad. Anderen willen een rol spelen in taken op het vlak van collectief beheer en beveiliging.

Een deel van de respondenten denkt dat het niet nodig is dat de gemeente voorwaarden stelt aan de rolverdeling tussen ontwikkelaar en exploitanten. De exploitant is voor de gemeente het belangrijkste dus daar zou de gemeente zich op moeten richten.

Grond verkopen

De mogelijkheid om de grond te kunnen kopen lijkt voor de meeste ontwikkelaars geen cruciaal punt. Wel geeft het merendeel aan dat het voor hen een aantrekkelijkere optie is dan huren. Met name omdat zij dan een alternatieve bestemming kunnen geven aan de gebouwen mocht het met de prostitutie mis gaan. Een enkeling vindt het juist niet gunstig omdat het financieringsvraagstuk dan nog groter wordt.

Meerdere functies op het Nieuwe Zandpad

Ontwikkelaars en exploitanten denken dat het de loop naar het Zandpad ten goede zal komen als het een actieve zone wordt met meerdere functies zoals ruimten voor SM en voor andere vormen van sekswerk. Ook denkt men aan kleinschalige horeca en detailhandel. Een enkeling pleit voor een combinatie met bijvoorbeeld studentenwoningen zodat het een zo normaal mogelijke zone wordt.

Financieringsbereidheid van banken

Een van de knelpunten die ontwikkelaars noemen als belemmering om te investeren in het Nieuwe Zandpad is dat banken niet bereid zijn om leningen te verstrekken in de prostitutiesector. Om te achterhalen wat op dit punt de actuele situatie is, gingen wij in gesprek met twee systeembanken en een sociale investeerder.

Beide systeembanken bleken inderdaad niet bereid tot het verstrekken van kredieten in de prostitutiesector. Eén van hen gaf als reden dat het hun missie is om activiteiten te financieren die maatschappelijke waarde toevoegen en de menselijke waardigheid bevorderen. Deze bank vindt niet dat het via financiering mogelijk maken van prostitutie bijdraagt aan menselijke waardigheid en het past daarmee niet binnen de belofte die de bank aan haar klanten doet. Als de prostitutie ontwikkeld zou worden door een non-profitorganisatie ziet de bank wel dat dit een betere kans biedt om veilig sekswerk te realiseren maar blijft zij bij haar mening dat het niet past binnen hun financieringscriteria.

De andere systeembank ziet vooral het probleem van de contant-geldstromen die er omgaan in de sector waardoor de bank geen zicht meer heeft op waar het geld vandaan komt dat hun bank binnenstroomt. De bank heeft een wettelijke poortwachtersfunctie en die denkt men in de prostitutiesector niet waar te kunnen maken. Ook ziet deze bank een zeker imago-risico in het financieren in de prostitutiesector. Dit zou minder worden wanneer er sprake is van een gezamenlijk commitment met andere partijen waaronder de gemeente.

De maatschappelijke investeerder is opgericht om innovaties te financieren die passen in hun visie op de samenleving. Zij heeft de financiering van My Red Light in Amsterdam verzorgd vanwege de positieve maatschappelijke impact die het project kon hebben. Nu het project een aantal jaren draait zijn zij wat teleurgesteld in het zelfbestuur door sekswerkers. Ook vinden zij het jammer dat het ondernemersmodel waarbij werving plaatsvindt via internet niet werd toegestaan door de gemeente Amsterdam. Men had verwacht daarmee ook lokale sekswerkers aan te trekken die oog hebben voor sociale doelen rond sekswerk en niet alleen de Oost-Europese vrouwen die nu achter de ramen staan. De werkelijkheid bleek complexer dan men bij aanvang dacht en de sociale investeerder is niet erg geneigd om nog meer financiering in de prostitutiesector te verzorgen, zeker niet als het gaat om commerciële marktpartijen.

Wijkraad Overvecht

Met de wijkraad hebben wij gesproken over de opzet van het onderzoek en het besluitvormingstraject als vervolg daarop. Bij dat gesprek waren naast tien wijkraadsleden ook dertien andere bewoners aanwezig. In deze bespreking zijn er veel zorgen geuit over de plannen voor het Nieuwe Zandpad. De wijkraad Overvecht is al sinds jaren fel tegen de komst van (raam)prostitutie aan het Nieuwe Zandpad. Als belangrijkste bezwaren werden op de bijeenkomst genoemd:

- Overvecht heeft al veel problemen, ook op het vlak van criminaliteit en ondermijning

- De gemeente en andere partijen spannen zich in om de wijk in de lift te krijgen, de komst van een prostitutiezone doet deze inspanningen weer teniet
- Men vreest voor verkeersoverlast vanwege de drukte naar en van het Nieuwe Zandpad en men is bang voor parkeeroverlast.
- Men vreest de aanzuigende werking van criminaliteit: hangjongeren, drugsoverlast, onveiligheid voor passanten en omwonenden
- Vanuit allochtone bewoners worden bezwaren naar voren gebracht tegen het feit dat het Nieuwe Zandpad hen en hun kinderen noodgedwongen zal confronteren met een verschijnsel dat niet past bij hun overtuigingen. Men wijst er op dat het Nieuwe Zandpad tegenover een Islamitische school ligt hetgeen door hen als een groot bezwaar ervaren wordt.
- Raamprostitutie in Overvecht schaadt de gemeenschap en past niet bij een ambitieuze stad; woningbouw of groen is veel beter op deze plek
- Men vraagt zich af hoe lang de gemeente nog doorgaat met aanbesteden nu het al drie keer mislukt is en begrijpt niet waarom de gemeente kost wat kost zo'n riskant plan wil realiseren in een kwetsbare omgeving als Overvecht.

Op basis van deze argumenten is de wijkraad van mening dat als het onderzoek leidt tot discussie over het aantal ramen/ruimten, het college dan ook de locatie ter discussie moet stellen. Dit omdat volgens de wijkraad het grote aantal ruimten(162) in het verleden doorslaggevend is geweest om te kiezen voor de huidige locatie voor het Nieuwe Zandpad.

7 Een schoon en veilig Nieuw Zandpad bij een gewijzigd beleidskader

De ontwikkelaars en exploitanten zijn van mening dat aanpassen van het gemeentelijk beleidskader nodig is om geschikte kandidaten te kunnen vinden voor het Nieuwe Zandpad. Echter, de kans op mensenhandel en uitbuiting mag daarmee niet groter worden. Utrecht wil veilige, schone en transparante (raam-)prostitutie aan het Nieuwe Zandpad realiseren en niet opnieuw met misstanden geconfronteerd worden. Dat roept de vraag op welke regels we kunnen aanpassen zonder dat de kans op misstanden toeneemt. En de vraag: hoe effectief is het bestaande Utrechtse beleidskader in het creëren van barrières tegen uitbuiting en mensenhandel? Deze vragen hebben we aan de ontwikkelaars en exploitanten voorgelegd, maar vooral ook aan de andere respondenten met kennis en ervaring in de prostitutiesector. We bespraken met hen het gemeentelijk beleidskader (zie bijlage 3) en vroegen wat in hun ogen de meest effectieve maatregelen zijn om misstanden te voorkomen en te bestrijden.

Alle respondenten geven aan dat de sector gevoelig is voor criminaliteit en benadrukken het belang van gezamenlijke inspanningen om misstanden snel te signaleren en te bestrijden. Een ruime meerderheid van de respondenten is van mening dat sekswerkers beter af zijn in de vergunde sector en dat het Nieuwe Zandpad er om die reden moet komen. Maar zegt daar tegelijkertijd bij dat de gemeente en haar partners wel een grote inspanning moeten leveren om het schoon en veilig te houden. Een deel van de experts en de politie en het OM zien vooral de risico's in het realiseren van een zone van (raam-) prostitutie aan het Nieuwe Zandpad.

Allen gaven zij hun ideeën over de effectiviteit van regelgeving in het algemeen en die van Utrecht in het bijzonder om misstanden aan het Nieuwe Zandpad te voorkomen en te bestrijden. En zij hebben een groot aantal suggesties gedaan voor andere manieren, aanvullend op regelgeving, om uitbuiting en mensenhandel tegen te gaan. In dit hoofdstuk geven we een overzicht van hun suggesties nadat we kort zijn in gegaan hoe respondenten aankijken tegen de relatie tussen sekswerk en mensenhandel.

Sekswork is niet hetzelfde als mensenhandel

Vooral de sekswerkers, hulpverleningsorganisaties en de andere gemeenten benadrukken dat het belangrijk is dat een gemeente expliciet en consequent onderscheid maakt tussen sekswerk en mensenhandel. De prostitutie is een risicovolle sector, maar niet alle sekswerkers zijn slachtoffers van dwang en uitbuiting. Organisaties van sekswerkers constateren dat bijna alle regelgeving op de sekswerkers neerslaat in plaats van op de personen die kwaad in de zin hebben. De groep zelfstandige en zelfredzame sekswerkers ervaart de nadruk die (overheids-)instanties leggen op mensenhandel als stigmatiserend. Hulpverleningsorganisaties constateren dat dit stigma een afstand schept met de instanties waardoor sekswerkers geen vertrouwen hebben en zich niet laten helpen of geen meldingen doen. Op die manier heeft de zorg en aandacht voor mensenhandel een averechts effect, zo denken sommigen.

Een van de sekswerkers formuleert het als volgt:

“Als gemeente moet je niet al het sekswerk gelijk associëren met mensenhandel. Haal het uit elkaar: de vrouwen die er zelf voor kiezen en de meisjes die gedwongen worden. We worden steeds op één hoog gegoooid. Haal het uit elkaar.”

Het beeld dat deze respondenten hier schetsen wordt bevestigd in een recent promotieonderzoek van Joep Rottier (Rottier, 2018). Hij constateert in zijn proefschrift dat er in Nederland sprake is van een gepolariseerd debat tussen enerzijds degenen die sekswerkers vooral als (potentieel) slachtoffer zien van mensenhandel en uitbuiting, en anderzijds degenen die uitgaan van sekswerkers als zelfstandige en zelfredzame mensen die een legaal beroep uitoefenen dat net zo behandeld zou moeten worden als andere dienstverlenende beroepen.

De door Rottier waargenomen polarisatie in het debat zagen wij ook terug in ons onderzoek. Een deel van de respondenten legt het accent op normalisering van sekswerk en pleit voor emancipatie en empowerment van de sekswerkers. Zij vinden dat gemeenten, naast aandacht voor het tegengaan van misstanden, ook moet inzetten op ondersteunen van zelfstandige sekswerkers. Gemeenten zouden sekswerkers veel meer moeten betrekken bij beleid en regelgeving en bij ontwikkelingen zoals aan het Nieuwe Zandpad.

Een aantal andere respondenten vindt juist dat het zwaartepunt bij de gemeente moet liggen bij de beschermende rol van de overheid. Prostitutie is niet hetzelfde als mensenhandel, zo erkennen zij, maar prostitutie is wel gevoelig voor mensenhandel. Uit de Slachtoffermonitor mensenhandel blijkt dat slachtoffers van seksuele uitbuiting in Nederland de grootste groep vormen van zowel het totaal aantal geregistreerde als van het aantal geschatte slachtoffers van mensenhandel (Bolhaar, 2018). Het is de taak van de overheid dit te voorkomen en te bestrijden. Dat kan haaks staan op de maakbaarheidsopdracht aan het Nieuwe Zandpad, zo zijn deze respondenten van mening.

Een van de hulpverleningsorganisaties pleit voor nuchterheid en niet te hoge verwachtingen:

“Mensen willen altijd dat het in deze sector ideaal gaat. Maar het blijft altijd lastig, complex en risicovol. En dat er sprake is van een stigma en een moraal die meespeelt in het debat helpt niet. Dat zijn geen redenen om het niet te doen. Dus ik zeg tegen de gemeente: Doe het wel! Maar stel er niet te hoge idealen bij. Wees tevreden met kleine stappen die je kunt zetten.”

Grijs gebied

De werkelijkheid van het sekswerk laat zich echter niet zo makkelijk in deze tegenstelling vangen, zo blijkt ook uit de interviews. Verschillende respondenten geven aan dat de grens tussen verplicht en vrijwillig werken geen scherpe grens is. Vaak begint een sekswerker vanuit een vrijwillige relatie die later steeds meer trekken krijgt van dwang en uitbuiting. Ook vrouwen die uit Oost-Europa komen doen dat niet altijd onder dwang, hoewel het wel zo kan lijken. Maar ook vragen sommige respondenten zich af: hoe vrijwillig werkt iemand die zelfstandig kiest voor sekswerk maar dat doet onder druk van een verslaving, schulden of vanwege de verplichting er een heel gezin van te onderhouden?

Een van de sekswerkers :

“Over sommige meiden met wie ik werk ben ik echt bezorgd. Ze denken dat ze het vrijwillig doen maar als ik dan hoor dat ze drie keer in de maand huur moeten betalen aan hun vriend dan klopt er iets niet.”

(Overheids-) instanties zouden beeldvorming en algemene aannames over de sector moeten beperken en steeds goed moeten kijken naar de concrete situatie.

Een barrièremodel met meer dan alleen regelgeving

Hoe de respondenten ook tegen prostitutie aankijken, zij pleiten er allen voor om aan het Nieuwe Zandpad sterke barrières in te bouwen tegen mensenhandel en uitbuiting. Zij geven een groot aantal tips over hoe de gemeente dat zou kunnen invullen. Daarbij gaat het soms over aanpassing van de regelgeving maar vaker over aanvullingen op de regelgeving die extra nodig zijn om het zo schoon en veilig mogelijk te houden. Veel respondenten wijzen op de beperkte effectiviteit van regelgeving. Zij geven voorbeelden van hoe te strikte regelgeving zelfs averechts kan werken. Sekswerkers kunnen er vanwege de veelheid aan regels voor kiezen om in het illegale circuit te blijven werken. Een van de experts wijst erop dat de complexiteit van de regels en de bureaucratische eisen waarmee ze gepaard gaan, ertoe leidt dat sekswerker hulp zoeken bij derden waardoor de overheid ze ongewild in de armen drijft van mensen die misbruik van hen maken. Sommigen vinden dat het Utrechtse kader teveel uitgaat van de maakbaarheidsgedachte. Anderen zien de regelgeving als gestold wantrouwen en wijzen erop dat de bestaande regels de misstanden aan het oude Zandpad niet hebben kunnen voorkomen. Een van de experts:

“Regels geven vaak schijnveiligheid. Kijk meer naar de achterkant, naar toezicht en handhaving, in plaats van zeer streng aan de voorkant. Duidelijke regels hebben wel een functie maar het mag er niet bij blijven. Zorg dat je als gemeente aanwezig bent, let op signalen, werk samen met de politie.”

Deze expert staat met zijn oproep niet alleen. Veel respondenten verwachten dat aanwezigheid tijdens de uitvoering vele malen effectiever is om misstanden tegen te gaan dan regelgeving aan de voorkant. Zij doelen dan op voldoende handhaving en toezicht, hulpverlening en gezondheidszorg, en een gemeente die met partners samenwerkt om signalen snel te signaleren en aan te pakken. Alle respondenten zien voldoende en competente professionals die frequent aanwezig zijn, de sekswerkers en de exploitanten kennen en gezamenlijk snel zien wanneer er iets mis is op het Nieuwe Zandpad, als de beste barrière tegen mensenhandel en uitbuiting.

Voldoende toezicht en handhaving is volgens de meesten cruciaal.

Een van de experts:

“Daar kun je niet genoeg op inzetten, wetende dat deze sector extreem gevoelig is voor uitbuiting en mensenhandel. Ik zie het als een politieke keuze om raamprostitutie te willen. Dat brengt extra risico's met zich mee. Dan moet je ook meer toezicht regelen.”

Het Openbaar Ministerie denkt niet dat de regels moeten veranderen. Het OM is van mening dat het barrièremodel gehandhaafd moet blijven en dat aan de eerder gezamenlijk vastgestelde uitgangspunten voor het Zandpad, de Bibob-toets, de registratie van de raamprostituees, het maximaal aantal ruimten van 32 per exploitant, vastgehouden moet worden.

Regelgeving meer op hoofdlijnen

Evenals de ontwikkelaars en exploitanten die in de vorige tender de te gedetailleerde regels als een risico zagen, pleiten ook de meeste andere respondenten ervoor de gemeentelijke regels niet te gedetailleerd te maken omdat dit leidt tot onwerkbaar beperkingen die in de praktijk niet na geleefd (kunnen) worden. Beter is het, zo zijn ook zij van mening, dat de gemeente op hoofdlijnen bepaalt wat

de voorwaarden zijn waaraan het Nieuwe Zandpad moet voldoen. Hoe dat in de praktijk gereguleerd moeten worden en hoe dat bewaakt wordt is iets dat de gemeente samen met de exploitanten en de sekswerkers zou moeten uitwerken. Dat kan dan bijvoorbeeld leiden tot een set leefregels die in een gezamenlijk overleg bewaakt worden. De gemeente houdt daarbij haar handhavende functie als de afspraken niet worden nagekomen.

De vrees bestaat dat te strakke regelgeving er toe leidt dat sekswerkers in het illegale circuit verdwijnen. Aan de andere kant merken respondenten ook op dat te weinig regels ertoe kan leiden dat niemand verantwoordelijkheid neemt. Een basisset regels is nodig om te kunnen handhaven. Met name de politie en het OM wijzen erop dat het barrièremodel gehandhaafd moet blijven.

Een moeilijk dilemma, zo stelt een exploitant:

“Als gemeente heb je het lastig. Je wilt veel controleren maar als je te veel controleert jaag je de dames weer weg.”

Onderdelen uit APV en bestaande barrièremodel

Ook de andere respondenten zijn van mening dat een aantal elementen uit het Utrechtse beleidskader niet werkbaar is. Veel genoemd is de verplichte huurtermijn van vier weken, het maximum aantal te werken uren per etmaal en de verplichte registratie. De gemeente zou andere manieren moeten bedenken om de bedoeling achter deze regels te realiseren, zo denkt een groot deel van de respondenten.

Opsporing

Een deel van de respondenten wijst op het belang van (landelijke) opsporing. De criminaliteit en mensenhandel die er rondom prostitutie kunnen optreden overstijgt het niveau van de gemeente, constateren de politie en de experts. Om die reden zou er veel meer aandacht moeten zijn voor decriminalisering en opsporing. Accent zou meer moeten liggen op de daders, vindt een van de experts:

“Pak de criminelen beter aan, gebruik data, werk samen met de Belastingdienst, de FIOD en met banken. Als lokale overheid ga je de wedstrijd verliezen. Je hebt veel niet-gemeentelijke partners nodig. Wel kun je daar als gemeente de regierol in nemen.”

De gemeente heeft zelf ook mogelijkheden om de daders aan te pakken zoals het inzetten van gebiedsverboden en wellicht een toegangscontrole tot de zone, zo suggereert één van de respondenten.

Maar, zo vinden sommige respondenten, de gemeente kan het niet alleen. Een van de hulpverleners:

“Als gemeente moet je jezelf steeds blijven afvragen: zijn de regels wel effectief? Vaak is het beter om snel signalen te herkennen en meer opsporingscapaciteit in te zetten. Het antwoord op mensenhandel moet door de hele keten gegeven worden waarin ieder zijn rol speelt.”

De politie wijst erop dat de (raam-)prostitutie aan het Nieuwe Zandpad veel politiecapaciteit gaat kosten, niet alleen voor opsporing maar ook van de wijkagent en andere organisatieonderdelen.

Hou het klein

Niet alleen een teruglopende markt zou reden moeten zijn om minder ruimten dan de nu geplande 162 te realiseren aan het Nieuwe Zandpad. Ook uit het oogpunt van risicobeperking moet het Nieuwe Zandpad niet te groot worden, vindt het merendeel van de respondenten. Ontwikkelaars en exploitanten denken aan een omvang van 60–120 ruimten, andere respondenten spreken van enige tientallen en de politie denkt dat de gemeente met nog minder ruimten zou moeten beginnen. Eén van de politiemensen:

“162 ramen is teveel. Utrecht ligt in het centrum van het land. Ook rekening houdend met ontwikkelingen elders haal je veel naar binnen. De kans om het Nieuwe Zandpad schoon te houden is het grootst als de gemeente klein zou beginnen. Bijvoorbeeld met tien à twintig ramen en dan alles nauwlettend volgen en goed monitoren voor dat je uitbreidt.”

Samenwerking tussen gemeente, ontwikkelaars, exploitanten en anderen

Zowel ontwikkelaars en exploitanten als de overige respondenten zien het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokkenen om het Nieuwe Zandpad schoon en veilig te houden. Zij pleiten voor nauwe samenwerking tussen betrokken partijen: ontwikkelaars, exploitanten, gemeente, politie en hulpverlening en de sekswerkers. Een van de exploitanten:

“Investeerders, exploitanten en gemeente moeten niet tegenover elkaar staan maar naast elkaar. Samenwerken vanuit een gedeeld belang bij een schone, veilige zone.”

Er zou een overkoepelend samenwerkingsverband moeten komen, zo stellen meerdere respondenten voor. Daarbij moet het zakelijk belang dat alle partners hebben bij een schone en veilige zone centraal staan. Daarnaast zou er ook een casusoverleg moeten zijn waarin gemeente, hulpverleners, exploitanten en politie signalen en meldingen bespreken en gezamenlijk naar oplossingen zoeken. Er kan dan een gezamenlijke strategie bepaald worden waarin het belang van de betreffende sekswerker en het belang van naleving van de vergunning en goede opsporing op zorgvuldige wijze kunnen worden afgewogen. Dit zal met name exploitanten stimuleren om signalen snel te melden, verwachten respondenten.

Een exploitant:

“In andere gemeenten hebben we goed contact met de politie. Je wordt niet meteen gestraft als je een misstand meldt. We hebben een werkgroep Prostitutie met de gemeente, de politie en de exploitanten.”

De meeste respondenten zien een regierol voor de gemeente in deze vormen van samenwerking, enkele anderen zijn van mening dat de gemeente beter de rol van toehoorder kan hebben, in combinatie met haar rol als handhaver.

Belangrijk in het samenwerkingsmodel is wel, zo merken respondenten op, dat ieders taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn omschreven en volledig intact blijven zodat er niet een diffuus geheel ontstaat waarin niemand meer aanspreekbaar is.

Een van de exploitanten vat het als volgt samen:

“Er zou een maatschappelijke coalitie gevormd moeten worden. Daar binnen houdt iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid en eigen taken. De taken worden alleen makkelijker omdat je met andere partijen samenwerkt. De coalitie is verantwoordelijk voor het signaleren van misstanden en voor het snel oplossen ervan. Dat lukt de gemeente niet met alleen regels stellen. Er is meer flexibiliteit nodig om op maat oplossingen te kunnen realiseren. De gemeente heeft een regierol in die coalitie.”

De rol van de exploitant

De kwetsbaarheid van de sector voor criminogene invloeden zien de ontwikkelaars en exploitanten als een risico. Ontwikkelaars vrezen voor hun investering als een exploitant zijn vergunning kwijtraakt, exploitanten verliezen hun inkomsten als zij moeten sluiten vanwege signalen van misstanden. Alle respondenten zijn het erover eens dat de exploitant een cruciale rol heeft in het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en uitbuiting. Om die reden pleiten sommigen ervoor om in de tenderprocedure niet de ontwikkelaar te selecteren maar juist de exploitant. Hij moet sekswerkers weigeren als er aanwijzingen zijn dat die niet vrijwillig werkt en meldingen doen van signalen die wijzen op uitbuiting en dwang. Het is belangrijk om hoge eisen te stellen aan de beheerders die een exploitant aanstelt.

De meeste respondenten hebben redelijk goede ervaringen met exploitanten en zijn van mening dat als de gemeente hen getoetst heeft met Bibob en een vergunning heeft verleend, zij de exploitanten zou moeten vertrouwen. Dit sluit aan bij de uitkomsten van een onderzoek van bureau Beke uit 2014 waarin naar voren komt dat 75% van de gemeenten vindt dat de exploitanten de regelgeving redelijk tot goed naleven. Slechts 10% vindt de naleving matig tot slecht en de overige 17% weet het niet of heeft geen mening (Van Wijk, Prostitutie in Nederlandse gemeenten, 2014).

Gemeenten en exploitanten zouden bondgenoten moeten zijn in de strijd tegen misstanden. Andere gemeenten hebben al succesvolle ervaringen in het samenwerken met exploitanten. Ook de politie wijst op het belang van samenwerking tussen de gemeente en exploitanten:

“ De gemeente moet de exploitant serieus nemen en niet per definitie als crimineel zien. En van daaruit samen een handhavingsmodel maken. Trek als gemeente de exploitant naar je toe. Betrek ze bij de aanpak, overleg, werk samen en deel informatie. Betrek hen bij het uitwerken van gedragsregels.”

Experts wijzen op het belang van een duidelijk en concreet meldingskader waar een exploitant zich aan kan en moet houden. Exploitanten begrijpen dat de gemeente door regulering en handhaving de veiligheid wil bewaken en dat sancties daarbij noodzakelijk zijn. Zij wijzen er echter op dat er ook buiten hun schuld misstanden kunnen ontstaan en vinden dat de gemeente bij het bepalen van sancties ook de mate van verwijtbaarheid zou moeten betrekken.

Met een volledige sluiting raken de sekswerkers die slachtoffer zijn uit het zicht. Zij worden vaak in een andere stad weer aan het werk gezet. De overige sekswerkers raken hun werkplek kwijt en komen daarmee wellicht in het onvergonde, dus onveiligere circuit terecht. Een dwangsom zou effectiever kunnen zijn omdat de exploitant daarmee rechtstreeks in zijn portemonnee geraakt wordt zonder dat de sekswerkers er de dupe van worden. Door niet gelijk de vergunning van een exploitant in te trekken maar in sommige gevallen een tijdelijke sluiting op te leggen of een dwangsom, doet de gemeente meer recht aan ieders verantwoordelijkheden, zo menen sommige exploitanten. En daarmee wordt het risico van leegstand voor ontwikkelaars ook minder groot.

Een deel van de respondenten wijst erop dat het vaak eerder een gebrek aan competenties van de exploitanten is om signalen te kunnen herkennen dan onwil. Om die reden pleiten sommigen ervoor dat de gemeente aandacht gaat geven aan opleidingen en andere vormen van professionalisering van exploitanten. Een aantal respondenten denkt dat het goed is als de exploitanten door samenwerking met de hulpverlening hun cruciale taken, zoals de intake, beter zou kunnen uitoefenen.

Een van de hulpverleners verwoordt het als volgt:

“Exploitanten zijn geen mensenhandelaren. Natuurlijk heb je goede en slechte maar ze zijn allemaal door een Bibob-procedure gegaan. En in de raamprostitutie hebben ze veel te verliezen. Een exploitant is wel gek als hij mee werkt aan mensenhandel want dan raakt hij zijn vergunning en daarmee zijn inkomsten kwijt.”

Samenwerken met exploitanten laat onverlet dat de gemeente ze wel moet controleren op het naleven van de regels. Uit het eerder aangehaalde onderzoek van bureau Beke blijkt ook dat de hoge intensiteit van toezicht en handhaving een belangrijke factor was in het nalevingsgedrag van exploitanten (Van Wijk, Prostitutie in Nederlandse gemeenten, 2014).

Vaste mensen, korte lijnen, onderling vertrouwen

Een groot deel van de respondenten benadrukt het belang van intensieve aanwezigheid van de gemeente en andere instanties op het Nieuwe Zandpad. Daarbij doelen zij zowel op toezicht en handhaving als op sociale maatregelen. Om de drempel voor het melden van misstanden zowel door sekswerkers als door exploitanten zo laag mogelijk te maken is het cruciaal dat er op het Nieuwe Zandpad korte lijnen komen met instanties. Een vaste wijkagent, vaste toezichthouders, vaste hulpverleners en een vaste contactpersoon Veiligheid van de gemeente die een vertrouwensband hebben met de sekswerkers, zijn volgens de respondenten belangrijke voorwaarden om het veilig te houden.

Vertrouwenspersoon

Verschillende respondenten hielden een pleidooi voor het aanstellen van een vertrouwenspersoon op het Nieuwe Zandpad. In Amsterdam zijn de ervaringen daarmee zeer positief. Sekswerkers ervaren een vertrouwenspersoon als een laagdrempelige mogelijkheid om signalen te melden. De vertrouwenspersoon kan schakelen tussen zorg en veiligheid. Zij heeft een vertrouwensrelatie met de politie die in overleg met haar en anderen bepaalt wat er met de signalen gebeurt.

Sekswerkers onderling

Respondenten benadrukken dat contacten tussen vrouwen onderling belangrijk zijn om misstanden tegen te gaan. Sekswerkers noemen verschillende voorbeelden van hoe zij onderling een oogje in het zeil houden en bijspringen als een collega in de problemen dreigt te komen. Een van hen:

“Van oudsher spelen sekswerkers onderling een belangrijke rol om snel door te hebben wanneer er iets niet klopt. Zij kennen elkaar, verwelkomen nieuwe collega's, vertellen hen de belangrijkste weetjes van het sekswerk en houden een oogje in het zeil of alles wel normaal verloopt.”

Emancipatie en empowerment

Sekswerkers, professionele hulpverleningsorganisaties, andere gemeenten en een deel van de experts zijn van mening dat emancipatie en empowerment van sekswerkers een belangrijke barrière is tegen mensenhandel. Zij pleiten voor voorlichting, scholing en leerwerktrajecten voor sekswerkers zodat ze leren hoe zij risico's op uitbuiting kunnen voorkomen en weerstaan en in toenemende mate hun werk zelfstandig of collectief met collega's kunnen organiseren. Ook benadrukken zij het belang van het aanbieden van ondersteuning op het gebied van financiën, verzekeringen e.d. Op die manier kan voorkomen worden dat sekswerkers noodgedwongen voor dit soort zaken moeten leunen op derden die mogelijk misbruik van hen gaan maken.

Dit is ook wat naar voren komt uit het eerdergenoemde promotieonderzoek van Joep Rottier. Rottier constateert dat in Nederland door de associatie van sekswerk met mensenhandel de repressieve maatregelen de overhand hebben gekregen. Zijn conclusie is dat het versterken van de positie van sekswerkers, hen rechten geven en die rechten ook beschermen, in combinatie met informatievoorziening en opleiding, de beste manier is om misstanden te voorkomen (Rottier, 2018).

Een klein deel van de respondenten wijst erop dat je als gemeente niet teveel moet verwachten van sekswerkers onderling als het gaat om mensenhandel. Zij geven aan dat de zelfstandige en zelfredzame sekswerkers maar een select deel van de totale groep uitmaken. Als gemeente moet je differentiëren in je aanpak, emanciperen als het kan, beschermen als het moet.

Een aantal respondenten wijst op het belang van woonmogelijkheden voor sekswerkers die slachtoffer zijn van uitbuiting, b.v. een plek in een opvangvoorziening of voorrang voor een sociale huurwoning. In hun ogen is de woonsituatie regelmatig een factor waardoor sekswerkers niet uit een uitbuitingssituatie kunnen ontsnappen.

Combinatie van harde en zachte maatregelen

De meest respondenten vinden dat de gemeente op het Nieuwe Zandpad een mix van 'harde' en 'zachte' instrumenten moet inzetten. De gemeente staat voor de opgave de personen die niet vrijwillig in de prostitutie werken te beschermen en tegelijkertijd degenen die het wel vrijwillig doen te ondersteunen. De sociale structuur van sekswerkers onderling en sekswerkers met vertrouwenspersoon en hulpverleners moet naadloos aanhaken op de formele structuur van instanties op het vlak van toezicht, handhaving en opsporing.

Ofwel, zoals een van de ontwikkelaars het formuleert:

"Veel en goed contact tussen sekswerkers onderling is de beste beveiliging tegen mensenhandel en uitbuiting. Dat moet je dus op het Nieuwe Zandpad organiseren. Handhaven en toezicht houden en dat aanvullen met zachte dingen: vrouwen die elkaar ontmoeten en een oogje in het zeil houden."

8 Andere manieren om tot (raam-)prostitutie te komen

Tot nu toe is het uitgangspunt van de gemeente Utrecht geweest dat marktpartijen het Nieuwe Zandpad gaan ontwikkelen en exploiteren. Omdat eerdere tenders geen marktpartijen hebben opgeleverd was ook een van de vragen in dit onderzoek: welke andere manieren dan een tender uitzetten voor marktpartijen zijn er om aan het Nieuwe Zandpad (raam-)prostitutie te realiseren?

Wij vroegen de respondenten naar hun mening daarover en naar de kennis en ervaring die zij daarmee hadden. Op deze vraag kwam vooral veel reactie vanuit de sekswerkers, de professionele hulpverleningsorganisaties, de experts en de andere gemeenten. De marktpartijen hebben over dit onderwerp weinig gezegd en ook de politie heeft er maar een enkele opmerkingen over gemaakt.

Uit de antwoorden die wij kregen in de interviews kwamen drie alternatieve manieren naar voren:

- (Raam-)prostitutie door een stichting van sekswerkers;
- (Raam-)prostitutie door een bestaande non-profitorganisatie;
- (Raam-)prostitutie door een gespecialiseerde hulpverleningsorganisatie in combinatie met zelfbeheer door sekswerkers.

De eenduidigheid van de respondenten in de beoordeling van deze alternatieven was groot.

Een stichting door sekswerkers

Er is in Nederland een recent voorbeeld van een stichting voor en door sekswerkers en dat is My Red Light (MRL), een Stichting die in Amsterdam circa 14 ramen exploiteert. De gemeente Amsterdam heeft enkele jaren geleden dit initiatief genomen om de monocultuur op de Wallen te doorbreken. Begin januari 2019 verscheen een rapport van prof. mr. C.E. Dettmeijer over MRL met een analyse en conclusies die voor de Utrechtse situatie relevant en leerzaam zijn (Dettmeijer-Vermeulen, 2018). Het rapport concludeert dat de doelen van MRL te ambitieus en niet realistisch zijn en dat er teveel nadruk heeft gelegen op het voor en door sekswerkers. De problemen liggen op financieel gebied maar ook op het gebied van veiligheid en de samenwerking met instanties. Er is onenigheid tussen MRL en de gemeente over het tijdig melden van signalen. Het idee dat (voormalig) sekswerkers ook een goed bestuur zouden vormen van een onderneming die financieel solide, innovatief, extra goed voor de huurders is en zich staande moet houden binnen een lastige sector, is in feite nergens op gebaseerd, zo constateert Dettmeijer. Zij is ook kritisch op de gemeente Amsterdam die aanvankelijk aanjager en ondersteuner was maar zich bij de oprichting van de stichting te snel heeft teruggetrokken in haar reguliere rol van vergunningverlener, toezichthouder en handhaver. Op basis van de voorafgaande haalbaarheidsstudie had de gemeente Amsterdam er volgens haar niet aan moeten beginnen. Dettmeijer concludeert ook dat er een aantal zaken goed gaan en noemt daarbij de bejegening, de kwaliteit van de kamers, de kwaliteit van de (zorg-)voorzieningen en het feit dat een van de sekswerkers opgeleid is tot beheerder.

Wij hebben de respondenten reeds voordat het onderzoek van Dettmeijer was verschenen gevraagd naar hun kennis over en kijk op MRL. Zij noemen daarbij dezelfde sterke en zwakke kanten als Dettmeijer. De complexiteit van zelfbeheer, de wens om naast ramen ook ruimten te gebruiken voor werving via internet en het belang van investeren in de meldingsbereidheid van exploitanten zijn onderwerpen die ook in de Utrechtse interviews veelvuldig naar voren zijn gekomen.

Naar aanleiding daarvan is er in de expertmeeting rond dit thema de suggestie gedaan om zelfbeheer meer te combineren met samenwerking met goede professionals: juristen, managers, hulpverleners.

Bestaande non-profitorganisaties

Door de respondenten zijn twee non-profitorganisaties genoemd die in Nederland (raam-) prostitutie willen ontwikkelen of exploiteren: Stichting Non Nobis en Stichting Samen Sterk voor Sekswork (in oprichting). Beide stichtingen kiezen ervoor sekswerkers een belangrijke rol te geven in de organisatie van de (raam-)prostitutie. De meeste respondenten zijn positief over de rol die dergelijke organisaties zouden kunnen spelen. Omdat deze stichtingen veel contact hebben met sekswerkers is de verwachting dat zij expertise van de sector hebben en dat er veel aandacht zal zijn voor de positie van sekswerkers. De politie en het deel van de experts dat zeer bezorgd is over de risico's van mensenhandel, verwacht dat deze risico's met non-profitorganisaties minder zullen zijn. De respondenten zien echter ook een flink aantal nadelen en risico's. Als belangrijkste nadeel noemen zij dat beide stichtingen nog geen praktijkervaring hebben. Men onderschrijft de ideologie maar vraagt zich af of de initiatiefnemers in staat zullen zijn om in de complexe en risicovolle sector van het sekswork hun ideeën in de praktijk te brengen.

Voor dit onderzoek hebben wij beide stichtingen ook geïnterviewd. Het beeld dat daaruit naar voren komt sluit aan bij het beeld van de respondenten.

Een gespecialiseerde hulpverleningsorganisatie in combinatie met zelfbeheer door sekswerkers

Een aantal respondenten oppert de mogelijkheid dat hulpverleningsorganisaties de exploitatie ter hand nemen en dat in zelfbeheer samen met sekswerkers organiseren. Als grote voordeel daarvan wordt genoemd dat er veel meer aandacht zal zijn voor de positie van de sekswerkers. De hulpverleningsorganisaties zelf zijn hier terughoudend in. Er is bereidheid om er verder over na te denken maar men ziet het als een groot risico dat als het misgaat dit negatief zal uitstralen naar de zorg- en hulpverleningstaken van de organisatie.

Zelfbeheer gaat niet vanzelf

Alle drie de alternatieven gaan in meerdere of mindere mate uit van zelfbeheer door sekswerkers. Veel respondenten juichen dit toe omdat het meer mogelijkheden biedt voor empowerment van sekswerkers. Ook een positief punt vindt men dat bij deze varianten het surplus aan geld dat er in de keten van sekswork verdiend wordt nu meer bij de sekswerkers kan komen. De respondenten wijzen er echter ook op dat dit in de praktijk niet eenvoudig is te realiseren. De situatie van MRL laat dit zien. Er moeten heel wat hobbels genomen worden om tot een organisatie in zelfbeheer te komen. Een deel van de sekswerkers wil niet in zelfbeheer werken. Zij kiezen er liever voor om voor een goede exploitant te werken. Zelfbeheer is alleen iets voor het zelfstandige en zelfredzame deel van de sekswerkers, geven veel respondenten aan. En zelfs in die groep zal er maar een beperkt deel zijn dat in staat en bereid is in het complexe en gevoelige veld van de prostitutie een organisatie op poten te zetten en draaiende te houden, zo verwachten de meesten.

Een van de respondenten van een hulpverleningsorganisatie denkt dat de sekswerkers er nog niet klaar voor zijn om zelf op grote schaal bedrijven te runnen. Zij pleit ervoor eerst meer te investeren in opleidingen, leer-werkplaatsen en empowerment:

“Door het stigma dat veel sekswerkers ervaren leiden zij een geïsoleerd en gemarginaliseerd bestaan. Zij hebben geen of weinig vertrouwen in instanties en in de overheid. Hierdoor nemen zij ook nauwelijks deel aan contacten met instanties waardoor ze er geen ervaring mee opdoen. Daar komt nog bij dat de aard van hun beroep er toe leidt dat zij niet op een natuurlijke manier competenties en sociale vaardigheden kunnen op doen die belangrijk zijn voor hun maatschappelijke participatie. De sekswerkers zouden zichzelf moeten inzetten om hun eigen ontwikkeling en die van hun collega's te versterken.”

Om die reden pleit een deel van de respondenten ervoor om zelfbeheer te combineren met samenwerking met professionals. Sommigen zijn van mening dat de gemeente een experiment zou moeten starten op het Nieuwe Zandpad met een non-profitorganisatie.

Een van de experts:

“Je zou je tender op kunnen knippen en verschillende modaliteiten uitproberen. En dat dan goed monitoren samen met de universiteit.”

Er zijn door de respondenten geen concrete aanknopingspunten genoemd van initiatieven voor zelfbeheer in de Utrechtse situatie en wij zijn ze in het onderzoek ook niet tegengekomen. Wel zijn er ingangen naar sekswerkers zoals via de klankbordgroep van het Oude Zandpad en de Tussenvoorziening als hulpverleningsorganisatie. De Stichting Eerlijk Sekswork (in oprichting) en Stichting Non Nobis zijn bereid om in de Utrechtse situatie verder mee te denken over mogelijke alternatieven zoals hierboven besproken.

9 De rol van de gemeente

Over de rol die de gemeente zou moeten spelen op het gebied van prostitutie lopen de meningen in het (politieke) debat in Nederland sterk uiteen. Voor de gemeente Utrecht is het belangrijk de verschillende opvattingen hierover te kennen zodat er ten aanzien van het Zandpad een weloverwogen keuze gemaakt kan worden welke rollen de gemeente wel en niet wil spelen. Daarom hebben wij in de interviews expliciet gevraagd naar hoe de respondenten aankijken tegen de rol van de gemeente bij het Nieuwe Zandpad. Hun antwoorden zijn deels al verwerkt in voorgaande hoofdstukken. In dit hoofdstuk geven wij een beknopt beeld van wat er (nog meer) gezegd is. We maken daarbij onderscheid tussen de faciliterende rol van de gemeente –het actief mogelijk maken van werkplekken voor vergunde (raam-)prostitutie– en de rol van de gemeente tijdens de uitvoering

De faciliterende rol van de overheid

De prostitutiesector zal nooit 100% schoon en veilig zijn, moet je je daar als gemeente dan wel zo actief in willen begeven? Een deel van de respondenten vraagt zich dat af. Velen ervaren een dilemma maar hebben er uiteindelijk wel een duidelijke mening over.

Het merendeel van de respondenten vindt het positief dat de gemeente Utrecht ervoor wil zorgen dat er werkplekken voor vergunde (raam-)prostitutie komen aan het Nieuwe Zandpad. Geen van deze respondenten vindt dat de gemeente zelf de uitvoering ter hand zou moeten nemen. Als belangrijkste argumenten hiervoor wordt gegeven dat de gemeente zich te diep zou gaan begeven in een sector die kwetsbaar is voor criminaliteit en er dan teveel belangenverstrengeling zou ontstaan met de gemeentelijke rol van toezicht en handhaving

Eén van de experts denkt dat het niet eenvoudig is om de maakbaarheidsrol van een gemeente die zelf het initiatief neemt tot het realiseren van een prostitutiezone in balans te houden met de beschermingsplicht. De beschermingsplicht mag je niet aan de markt overlaten. De gemeente moet zich ervan bewust zijn dat ze de misstanden aan de voorkant niet volledig in de hand heeft en daarom aan de achterkant sterk aanwezig zijn, zo is zijn het belangrijkste advies van deze expert:

“Regels zijn nodig maar ze zijn tegelijkertijd ook het probleem. Ze helpen maar heel beperkt om misstanden te voorkomen. Stel samen met betrokkenen regels op dat is de kans van slagen veel groter. De gemeente moet haar wettelijke taak om burgers te beschermen invullen door erbij te zijn, er bovenop zitten.”

Een andere expert vindt dat de omvang van de thuisprostitutie meer gemeentelijke aandacht verdient dan het creëren van raamprostitutie.

Zoals gezegd, velen erkennen dat er in de prostitutiesector sprake is van dilemma's waar je als gemeente mee te maken hebt.

Eén van de hulpverleners brengt dit duidelijk onder woorden:

“ De gemeente zal zichzelf steeds de vraag moeten stellen: waarom zou je dit nog willen opzetten in een sector die zoveel criminaliteit aantrekt? En het is voor iedereen onduidelijk welk deel je uit de illegaliteit weg haalt door op het Nieuwe Zandpad prostitutie te realiseren. Aan de andere kant moet je wel iets doen. Sekswerk bestaat en heeft bestaansrecht. En omdat het geen normaal beroep is moet je toch zorgen dat je het in beeld hebt. Ook de mondige en zelfredzame sekswerkers zouden zo eerlijk moeten zijn om te benoemen dat het een vak is waarin je kwetsbaar bent. Als gemeente moet je zorgen dat het een vak is dat zichtbaar is zodat sekswerkers hun werk veilig kunnen doen. “

Rol gemeente tijdens de uitvoering

Over de rol van de gemeente tijdens de uitvoering zijn de respondenten in de vorige hoofdstukken al uitgebreid aan het woord geweest. We zetten hier op een rijtje wat de respondenten hebben benoemd als rollen van de gemeente bij het Nieuwe Zandpad:

- Verhuren van de grond;
- Regels stellen en controleren;
- Regels stellen op hoofdlijnen, uitwerking samen met betrokkenen;
- Toezicht houden en handhaven;
- Helder meldingskader formuleren;
- Stimuleren dat exploitanten snel melden;
- Scholing en professionalisering aanbieden aan exploitanten;
- Collectief beheer mogelijk maken;
- Lijn leggen naar de Driehoek;
- Voorzieningen bieden op het vlak van gezondheid, zorg, informatie en emancipatie;
- Samenwerking stimuleren tussen gemeente, ontwikkelaars, exploitanten, sekswerkers, politie en OM;
- Regie nemen van de samenwerking;
- Stimuleren van contact tussen sekswerkers onderling;
- Begeleiding en scholing aan sekswerkers aanbieden die in zelfbeheer willen werken.

De gemeente moet bescherming bieden, erbij zijn en niet alleen maar vanaf een afstand regels opstellen en handhaven, is de hartenkreet van een grote meerderheid van de respondenten. En ze waarschuwen voor te hoge verwachtingen. Het Nieuwe Zandpad zal geen ideaal plaatje worden en de gemeente moet alert blijven op de risico's die zich kunnen en zullen voordoen.

10 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk formuleren wij conclusies en aanbevelingen op basis van de informatie die we uit de interviews en de expertmeeting verkregen hebben. De selectie van de conclusies en aanbevelingen is gemaakt op basis van het aantal keren dat zaken genoemd zijn, in combinatie met de zwaarte en het belang dat respondenten toekennen aan bepaalde onderwerpen in het licht van de vraagstelling.

Bij de keuze voor deze conclusies en aanbevelingen heeft dus nog geen gemeentelijke afweging plaats gevonden over wenselijkheid en haalbaarheid, noch zijn deze afgezet tegen bestaand beleid en bestaande regelgeving. Dat gebeurt in het vervolgtraject na afronding van het onderzoek en zal leiden tot een aantal scenario's en uiteindelijk tot een voorstel aan de raad.

Belang van barrières tegen mensenhandel en uitbuiting

De gemeente Utrecht wil aan het Nieuwe Zandpad schone, veilige en transparante (raam-)prostitutie realiseren. Dat is geen eenvoudige opgave, zeggen de respondenten die we in het onderzoek gesproken hebben, want honderd procent schoon en veilig bestaat niet in de prostitutie. Toch kunnen we concluderen dat de meeste respondenten positief staan tegenover het feit dat de gemeente (raam-) prostitutie aan het Nieuwe Zandpad wil ontwikkelen. Prostitutie bestaat, zo redeneert men, het is een legaal beroep en dan moet je als overheid ook zorgen dat dit legaal kan worden uitgeoefend. Dit geeft je de mogelijkheid om er toezicht op te houden en te zorgen voor voorzieningen. Een deel van de experts is terughoudender over de Utrechtse keuze. Zij wijzen op het risico van misstanden en de beschermende rol van de overheid die haaks kan staan op een te grote gemeentelijke rol in het faciliteren van een (raam-)prostitutiezone. Alle respondenten die wij gesproken hebben hechten groot belang aan een gemeente die alert is, barrières opwerpt en er bovenop zit om aan het Nieuwe Zandpad misstanden tegen te gaan.

Gepolariseerd debat

De invalshoek waarmee men het vraagstuk van de prostitutie benadert verschilt nogal tussen de verschillende groepen respondenten. Sekswerkers, hun hulpverleningsorganisaties en een deel van de overige respondenten benadrukken dat sekswerk een legaal beroep is dat zo normaal mogelijk behandeld moet worden. Zij erkennen dat er in de sector sprake is van uitbuiting en mensenhandel maar ervaren de grote nadruk die de overheid daarop legt als stigmatiserend. De overheid zou zich volgens hen ook moeten richten op de zelfstandige sekswerkers en moeten investeren in empowerment en emancipatie van deze groep. Daarmee zullen sekswerkers in toenemende mate in staat zijn de organisatie van hun werk in eigen hand te nemen hetgeen de beste bescherming is tegen uitbuiting. Andere respondenten erkennen het belang van emancipatie van de zelfstandige sekswerkers maar zetten vraagtekens bij hoe groot die groep is in relatie tot de groep sekswerkers die slachtoffer zijn van dwang en uitbuiting. De verplichting van de overheid om haar burgers te beschermen maakt dat het accent zou moeten liggen op het voorkomen en bestrijden van mensenhandel, vindt deze groep. Het ontbreken van cijfers, een algeheel probleem in deze sector waar veel buiten het zicht gebeurt, maakt dat gesprekken over prostitutie te vaak op basis van beeldvorming, vooroordelen en morele standpunten gevoerd worden.

Ondanks verschillen in hun kijk op prostitutie geven de verschillende groepen op een groot aantal vragen toch vergelijkbare adviezen over wat de gemeente Utrecht zou moeten doen om het Nieuwe Zandpad schoon, transparant en veilig te houden. De belangrijkste aanbeveling is dat de gemeente er bovenop moet zitten om misstanden te voorkomen. De gemeente zou zowel harde als zachte instrumenten moeten inzetten om mensenhandel buiten de deur te houden: regelgeving, vergunningverlening, toezicht en handhaving in combinatie met vaste contactpersonen van instanties, hulpverlening en emancipatie en empowerment van sekswerkers. Afhankelijk van hun achtergrond leggen sommige respondenten meer accent op de harde instrumenten en anderen meer op de zachte sturingsmogelijkheden.

Kan het lukken én kan het schoon en veilig?

Onder welke randvoorwaarden kan het lukken om aan het Nieuwe Zandpad schone, veilige en transparante (raam-)prostitutie te realiseren, zo luidt de vraagstelling van dit onderzoek.

In de interviews hebben twee kernpunten uit deze vraagstelling centraal gestaan:

- Hoe kan het lukken?
- Hoe kan het schoon, veilig en transparant?

Op het eerste gezicht kan het wellicht lijken alsof hier sprake is van communicerende vaten. 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. Ontwikkelaars en exploitanten wijzen ons op de beperkingen en risico's van een deel van de regels en vragen de gemeente hier soepeler in te zijn. Dat zou betekenen minder regels of soepeler regels maar dat gaat dan meteen ten koste van de veiligheid, zo zou de redenering kunnen zijn.

Gelukkig laten de uitkomsten van het onderzoek zien dat het zo niet werkt. Want de gemeente wil namelijk beide: én (raam-)prostitutie op het Nieuwe Zandpad realiseren, én dat zo schoon en veilig mogelijk doen. Beide zaken zijn belangrijk en niet tegen elkaar inwisselbaar. Eén van de belangrijkste conclusies die door alle respondenten genoemd en onderschreven wordt is dat het stellen van regels maar beperkt effectief is in het voorkomen en bestrijden van misstanden. De gemeente moet niet teveel leunen op regels. Respondenten spreken zelfs van schijnveiligheid en laten met voorbeelden zien dat sommige regels niet of zelfs averechts kunnen werken. Veel belangrijker dan regels stellen aan de voorkant is het aanwezig zijn aan de achterkant: er zijn, er boven op zitten met vaste mensen van politie, toezicht en handhaving en hulpverlening. Mensen in wie de sekswerkers en exploitanten vertrouwen hebben en die nauw met elkaar samenwerken om misstanden snel te signaleren en aan te pakken. De gemeente zou nauwlettend moeten uitzoeken welke basale regels nodig zijn om adequaat te kunnen handhaven en daar niet teveel en te gedetailleerde regels aan toevoegen. Daarnaast zal de effectiviteit van de regels toenemen als de gemeente zich in het beleidskader beperkt tot het beschrijven van het doel dat ze gerealiseerd wil zien. De manier waarop dat doel in de praktijk bereikt wordt zou de gemeente samen met exploitanten en sekswerkers moeten bepalen.

Op dit punt komen de uitkomsten van wat er nodig is om het Nieuwe Zandpad zo schoon en veilig mogelijk te maken samen met wat er nodig is om het te laten lukken dat er (raam-)prostitutie komt. Er

is een grote overlap tussen wat een groot deel van de respondenten noemt als suggesties om misstanden tegen te gaan en wat ontwikkelaars en exploitanten als ideeën noemen om de kans van slagen van een volgende tender te vergroten. Het zijn met name deze suggesties waarbij het mes aan twee kanten snijdt, die we in de aanbevelingen laten terugkomen.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Kies voor een kleiner schaalniveau op het Nieuwe Zandpad. Denk eerder aan een aantal van tussen de 60 en 120 werkruimten dan aan het maximum van 162 in het bestaande beleidskader. Maak fasering mogelijk: klein beginnen met het recht om de rest te ontwikkelen als het eenmaal goed loopt.

Aanbeveling 2

Speel in op de digitalisering van de klantenwerving en biedt naast ramen ook de mogelijkheid voor de huur van werkruimten voor sekswerkers die werven via internet.

Aanbeveling 3

Zorg op het Nieuwe Zandpad voor een inrichting, organisatie en manier van werken die aansluit bij de afwegingen die sekswerkers maken in hun keuze om legaal of illegaal te gaan werken. Dat betekent onder andere: goede voorzieningen, goede beveiliging en toezicht en een kamerhuur die niet te hoog is.

Aanbeveling 4

Zorg als gemeente voor balans in de aandacht voor bescherming tegen mensenhandel en voor ondersteuning en emancipatie van zelfstandige sekswerkers. Zet een mix in van harde en zachte maatregelen om het Nieuwe Zandpad schoon, veilig en transparant te houden. Werk samen met betrokkenen een pakket maatregelen uit zowel op het vlak van toezicht, handhaving en opsporing als op het vlak van hulpverlening, emancipatie en empowerment van sekswerkers.

Aanbeveling 5

Handhaaf barrières tegen mensenhandel. Stel de doelen aan de voorkant meer op hoofdlijnen en werk ze samen met exploitanten en sekswerkers uit in concrete regels.

Aanbeveling 6

Leun niet teveel op het stellen van regels. Vul regelgeving aan met intensieve aanwezigheid van vaste gekwalificeerde professionals uit zowel zorg en hulpverlening als toezicht, handhaving en opsporing. Stel een vertrouwenspersoon aan naar het voorbeeld van Amsterdam. Maak het (financieel) mogelijk om deze intensieve inzet te leveren op het Nieuwe Zandpad. Maak hierover ook afspraken met de politie.

Aanbeveling 7

Werk samen met alle relevante partijen om het Nieuwe Zandpad schoon, veilig en transparant te houden, met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid. Zorg voor een grote betrokkenheid als gemeente bij het Nieuwe Zandpad en beleg de rollen van toezicht en handhaving, zorg en hulpverlening, en regisseur van de samenwerking op gescheiden plekken in de gemeentelijke organisatie.

Aanbeveling 8

Wijzig in ieder geval die onderdelen uit het beleidskader die uit het onderzoek naar voren komen als onvoldoende effectief voor het tegengaan van misstanden terwijl ze wel een drempel opwerpen voor ontwikkelaars/exploitanten en voor de sekswerkers.

Concreet:

- Zoek een alternatief voor de regel dat sekswerkers 4 weken aaneen een ruimte moeten huren.
- Schrap de regel van minimaal 2 beheerders per 32 ruimten. Beschrijf het doel van deze regel zo concreet mogelijk en bepaal samen met de exploitanten wat er voor nodig is om dat te behalen.
- Schaf de regel af dat er maximaal 15% rendement behaald mag worden
- Maak collectieve beveiliging mogelijk bijvoorbeeld in opdracht van een Vereniging voor Exploitanten.

Aanbeveling 9

Zoek uit of de suggesties die ontwikkelaars hebben gedaan om hun risico te verkleinen (omzetafhankelijke huur, mogelijkheid om aan een andere exploitant te verhuren, langere doorlooptijd dan 20 jaar e.d.) wenselijk en haalbaar zijn. Onderzoek de voor- en nadelen van verkoop van de grond en heroverweeg op basis van de uitkomsten het huidige uitgangspunt dat de grond verhuurd wordt.

Aanbeveling 10

Handhaaf de verplichte Bibob-toets voor ontwikkelaars en exploitanten. Werk op basis van vertrouwen samen met exploitanten die door de Bibob zijn gekomen en een vergunning hebben gekregen. Zorg voor een helder en eenduidig meldingskader en stimuleer exploitanten om signalen snel te melden. Blijf toezicht houden en handhaaf als exploitanten zich niet aan de afspraken en de regels houden. Zorg voor een zorgvuldige keuze van sancties die aansluit bij de concrete situatie.

Aanbeveling 11

Blijf als gemeente nauw aangehaakt bij de landelijke ontwikkelingen rond de Wrs. Heroverweeg het belang van verplichte registratie en onderzoek of het doel van registratie ook bereikt kan worden op manieren die een minder hoge drempel vormen voor sekswerkers.

Aanbeveling 12

Vereenvoudig de tenderprocedure en selecteer teams van ontwikkelaar, investeerder en exploitanten zodat je als gemeente alle toekomstige partijen kunt beoordelen. Heb in de selectie ook oog voor de positie van de marktpartijen en probeer flexibiliteit te creëren om gezamenlijk oplossingen te vinden als stagnatie dreigt. Heroverweeg bepaalde onderdelen uit het kader van de tender zoals de weging van de huurprijs.

Aanbeveling 13

Onderzoek of er voor Utrecht voldoende potentie is om op het Nieuwe Zandpad op termijn een experiment te starten met exploitatie door een non-profitorganisatie, al dan niet in combinatie met één van de drie varianten van zelfbeheer.

Tot slot

Met het aanpassen van het gemeentelijk beleidskader op basis van bovenstaande aanbevelingen in combinatie met een intensieve (gemeentelijke) betrokkenheid en aanwezigheid kan het lukken om aan het Nieuwe Zandpad (raam-)prostitutie te realiseren die zo schoon, veilig en transparant mogelijk is, zo luidt tot slot het antwoord op de onderzoeksvraag.

Bijlage 1 Lijst van respondenten

Categorie	Geïnterviewde
Wetenschappers en Experts	
Regioplan beleidsonderzoek B.V.	Twee onderzoekers
Nationaal rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen kinderen	Nationaal Rapporteur en bureauhoofd Nationaal Rapporteur
Ombudsman Metropool Amsterdam	Gemeentelijke Ombudsman en manager dienstverlening en bedrijfsvoering van de ombudsman
Bureau Beke	Onderzoeker/criminoloog
WODC (voormalig)	Onderzoeker/criminoloog
Sekswerkers	
Proud	Voorzitter, medewerker en bestuurslid
Liberty Den Haag	Belangenbehartiger
Klankbordgroep Zandpad	10 vrouwen uit de klankbordgroep Zandpad
Werkzaam geweest in Club	Voormalig sekswerker
Marktpartijen: Ontwikkelaars, exploitanten, banken	
Jan Snel	Ontwikkelaar
La Vrie	Ontwikkelaar/exploitanten
Koppel Holding	Ontwikkelaar
Non Nobis	Ontwikkelaar
Van der Leij Vastgoed	Ontwikkelaar
J&G Vastgoed	Ontwikkelaar/exploitant
Midnet	Exploitant
Stichting samen S.T.E.R.K. voor sekswerk (i.o.)	Exploitant
Banken	
Rabobank	Directeur Bedrijven Utrecht en Directievoorzitter Rabobank Utrecht en Omstreken
Startfoundation	Algemeen Directeur
Triodos	Managing Director

Categorie	Geïnterviewde
Professionele organisaties	
Tussenvoorziening	Directeur-Bestuurder, Unitmanager en hulpverlener
HVO Querido	Projectmanager
P&G 292	Vertrouwenspersoon
Stichting hulp en opvang prostitutie en mensenhandel (SHOP)	Directeur
Gemeenten	
Amsterdam	Senior adviseur prostitutiebeleid Directie Openbare Orde en Veiligheid
Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Eindhoven	Beleidsadviseurs Veiligheid
Politie	Wijkagent, Korpsexpert Mensenhandel, Teamchef, Operationeel specialist, Senior Intelligence, Districtschef
OM	Schriftelijke reactie

Bijlage 2 Topiclijst voor de interviews

Ontwikkelingen in de markt

- Actuele ontwikkelingen sinds 2013
- Vraag naar raamprostitutie
- Doelgroepen sekswerkers voor Nieuwe Zandpad

Ontwikkelingen in de wetgeving

- Actuele ontwikkelingen rond Wrs
- Consequenties van die ontwikkelingen
- Belang van de registratieplicht

Verband tussen faciliteiten voor (raam-)prostitutie en illegale prostitutie

- Verband tussen een legaal aanbod en de mate van illegale prostitutie
- Bevorderen van gebruik van legale mogelijkheden, tegengaan van illegale prostitutie
- Vergelijking legaal werken en illegaal werken vanuit het oogpunt van de veiligheid van de sekswerkers
- Randvoorwaarden legale werkplekken die sekswerkers stimuleren om uit het illegale circuit te komen

Analyse van het mislukken van vorige tenders

- Redenen voor ontwikkelaars/exploitanten om in eerdere rondes af te haken
- Visie op gemeentelijk kader
- Kansen en risico om binnen dit kader te ontwikkelen/exploiteren
- Knelpunten binnen het gemeentelijk kader

Knoppen om aan te draaien om de haalbaarheid te vergroten

- Kansen voor ontwikkelaars/exploitanten vergroten en risico's verkleinen
- Onderdelen uit kader loslaten of aanpassen
- Meest cruciale onderdelen voor haalbaarheid
- Risico's bij aanpassingen
- Rolverdeling tussen ontwikkelaars, exploitanten, gemeente en sekswerkers
- Samenwerking tussen partijen
- Grond kopen of huren
- Financiële risico's voor ontwikkelaars/exploitanten
- Andere opties die mogelijk haalbaarheid vergroten
- Financieringsbereidheid van banken

Andere manieren dan een tender voor commerciële marktpartijen

- Alternatieven voor een tender
- Ontwikkeling/exploitatie door non-profitstichtingen
- Sekswerk in zelfbeheer

Rol van de gemeente

- Rol van de gemeente aan het Nieuwe Zandpad
- Rol van de gemeente in relatie tot andere partners aan het Nieuwe Zandpad
- Rol van andere gemeenten bij (raam-)prostitutie

Bijlage 3 Samenvatting van het Utrechtse (beleids-)kader

Bij de opdracht voor het realiseren van het Nieuwe Zandpad is één van de kernvragen: Aan welke 'knoppen' kunnen we als gemeente Utrecht draaien om de haalbaarheid te vergroten? In deze notitie wordt een overzicht gegeven van de meest relevante kaders (lees 'knoppen') die momenteel gelden voor het Nieuwe Zandpad: het bestemmingsplan, het kader bij de vorige tenderprocedure, het barrièremodel aanpak mensenhandel en overige kaders.

1. Het bestemmingsplan

In het bestemmingsplan is de volgende bestemming opgenomen "Bedrijventerrein –Raamprostitutie". In artikel 3.1. is de bestemming omschreven als maximaal 162 werkruimten ten behoeve van raamprostitutiebedrijven, ondergeschikte en daarmee samenhangende maatschappelijke voorzieningen en kantoren.

Dit betekent overigens dat horeca, detailhandel e.d. niet mogelijk zijn op de zone.

2. Kaders vorige tenderprocedure Nieuwe Zandpad

In de eerder uitgevoerde tender heeft de gemeente marktpartijen geïnformeerd dat de gemeente huurgrond tegen betaling aanbiedt waarop marktpartijen voor eigen rekening en risico opstellen voor raamprostitutie mogen bouwen en exploiteren. Centrale elementen uit die tender worden hieronder weergegeven.

<i>Element</i>	<i>Uitwerking/doel</i>
Rolverdeling van de betrokken partijen	De gemeente maakt de grond bouwrijp en verhuurt deze voor een periode van 20 jaar. De ontwikkelaar bouwt de werkruimten en verhuurt deze aan exploitanten. De exploitanten verhuren de werkruimten aan sekswerkers. Een ontwikkelaar kan ook exploitant zijn als het totaal niet meer dan 32 werkruimten betreft
De gemeente verhuurt de grond (tegen kostprijs)	Verhuur van de grond biedt de gemeente meer mogelijkheden tot ingrijpen als er sprake is van misstanden i.t.t. tot verkoop of erfpacht.
De huurprijs weegt voor 50% mee in de weging van de biedingen	Gemeente wil niet verdienen aan de grond. Reden is dat anders mogelijk sprake van staatssteun
Inzet is realiseren van 162 ramen.	Binnen de beschikbare ruimte heeft dit tot gevolg dat het oppervlak per werkruimte beperkt is.

Inzet is realiseren van 162 ramen in één keer.	Fasering van bouw is niet mogelijk tenzij de geschikte ontwikkelaar(s) minder dan 162 werkruimten kunnen realiseren.
Nader uitgewerkt is de ontwikkelaar verantwoordelijk voor:	– het financieren van zijn plan; – het opstellen van het ontwerp en verkrijgen van de omgevingsvergunning; – het zelf of laten bouwen van de raamprostitutiepanden; – het verhuren aan exploitanten van seksbedrijven. Mogelijke leegstand (door b.v. intrekken vergunningen exploitanten) is hierbij voor risico van de ontwikkelaar
Nader uitgewerkt is de exploitant verantwoordelijk voor:	- Het aanvragen en verkrijgen van een APV vergunning; - Het naleven van de vergunningvoorschriften; - Het houden van 24/7 kantoor ter plaatse en uitvoeren van beheer- en beveiligingstaken als exploitant; - Het verhuren van ramen aan sekswerkers;
Het gebied is opgedeeld in percelen van 32 ramen.	Om monopolie te voorkomen kan een exploitant maximaal 32 werkruimten uitbaten. Elke ontwikkelaar kan voor 32 of een veelvoud daarvan inschrijven.
Werkruimten ZZP'ers	Aanbieders scoren hoger in de tender als zij aparte werkruimten realiseren die door een sekswerker zonder tussenkomst van een exploitant gehuurd kunnen worden. Deze ZZP'ers dragen dan zelf zorg voor beveiliging en schoonmaak.

3. Barrièremodel aanpak mensenhandel

Het barrièremodel gaat uit van de werkwijze van de mensenhandelaar en probeert op cruciale processen in deze werkwijze barrières op te werpen. Hieronder worden in het kort de voor het onderzoek meest cruciale (bestuurlijke) onderdelen van dit barrièremodel toegelicht.

<i>Element</i>	<i>Uitwerking/doel</i>
Verplichte registratie van sekswerkers	Voorlichting over veiligheid en hulpverlening aan sekswerkers, uit anonimiteit halen van mogelijke slachtoffers en evt. signalen van mensenhandel opsporen. Bij sterke signalen mogelijkheid tot weigeren registratie en aanbieden hulpverlening

Maximale werktijd 12 uur	Voorkomen van extreem lange werkdagen (komt vaak voor bij slachtoffers van mensenhandel)
Minimale eerste huurtermijn van vier weken	Tegengaan van de door mensenhandelaren gewenste hoge omloopsnelheid van sekswerkers.
Minimumleeftijd 21 jaar	Jongere vrouwen zijn kwetsbaarder en vaker slachtoffer van uitbuiting.
Verplichte intake door exploitant	Een exploitant vergewist zich van de zelfredzaamheid van sekswerkers en moet aanwijzingen van dwang melden.
Anti-monopoliebeding (minimaal vijf exploitanten)	Monopolies leiden tot een positieverslechtering voor sekswerkers t.a.v. prijs en werkomstandigheden omdat er dan gedwongen winkelnering is. Verder ondermijnt een monopolie de onderlinge controle en maakt de branche kwetsbaar in voortbestaan als exploitatievergunningen worden ingetrokken.
bij een hoger rendement dan 15% wordt een partij aangemerkt als exploitant	Voorkomen van schijnconstructies waarbij de echte (criminele) uitbater zich verschuilt achter een katvanger.
Bibob onderzoek bij vastgoedtransactie en bij vergunningverlening exploitanten.	Naast het voorkomen van witwaspraktijken richt deze maatregel zich op het voorkomen dat er exploitanten aan het werk gaan die in relatie staan tot strafbare feiten als mensenhandel.
Verplicht bedrijfsplan voor exploitanten	Hierin moeten ook maatregelen tegen mensenhandel worden opgenomen en bestaat de mogelijkheid om bij niet naleving de vergunning te weigeren of in te trekken.
Voldoende toezicht door exploitant	Een exploitant moet altijd kunnen ingrijpen bij ongeregelheden. Uitgangspunt is dat altijd minimaal twee beheerders aanwezig zijn gedurende de openingstijden. Bij een melding dienen de beheerders binnen 5 minuten bij elke werkruimte kunnen zijn.
Regels over beheer	Alleen gescreende beheerders die op de vergunning staan mogen cruciale taken (zoals innen huur) uitvoeren. Een beheerder die in de fout gaat kan leiden tot intrekking van de vergunning van exploitanten waar deze beheerder voor werkt.

4. Overige kaders

Maximumstelsel:

De gemeente Utrecht heeft in 2000 een maximumstelsel voor prostitutiebedrijven ingevoerd dat gebaseerd was op het aantal prostitutiebedrijven dat voor die tijd in Utrecht was gevestigd. Voor de raamprostitutie is een maximum aantal van 162 werkruimten vastgesteld. Voor de overige prostitutiebedrijven (zoals bordelen, seksclubs, prostitutiehotels, privé-huizen en erotische massagesalons) is het aantal gemaximeerd op zes. Er is geen maximum bepaald voor het aantal escortbedrijven.

Concentratiebeleid:

De raad heeft vastgelegd dat zij streeft naar één raamprostitutiezone aan Het Nieuwe Zandpad waar alle 162 werkruimten gerealiseerd kunnen worden. De openbare orde en veiligheid zijn gediend met een concentratie van deze vorm van prostitutie op één locatie.

Bijlage 4 Bibliografie

- Bleeker, Y. (2014). *Sekswerkers aan het woord*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Bolhaar, H. (2018). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2013–2017*. Den Haag: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.
- Dettmeijer–Vermeulen, C. (2018). *Wie A zegt moet ook B zeggen*. Amsterdam: Dettmeijer Advies.
- Kloek, M. (2018). *Sekswerk en geweld in Nederland*. Proud/SOA Aids Nederland.
- Rottier, J. (2018). *Decriminalization of Sex Work: The New Zealand Model*. Den Haag: Eleven international publishing.
- Snippe, J. (2018). *Onderzoek maatschappelijke positie sekswerkers*. Groningen–Rotterdam: Breuer&Intraval.
- Van Wijk, A. (2010). *Kwetsbaar beroep*. Arnhem: Bureau Beke.
- Van Wijk, A. (2014). *Prostitutie in Nederlandse gemeenten*. Arnhem: Bureau Beke .
- van Wijk, A. (2017). *Prostitutie in beeld gebracht*. Arnhem: Bureau Beke .