

## Notitie 'Verder met het Zandpad'

In de brief van het College dd 16 december 2014 over de voortgang met betrekking tot het Zandpad wordt over een aantal oplossingsrichtingen gesproken. Een van deze oplossingsrichtingen is om bouw, eigendom en beheer van het Nieuwe Zandpad te beleggen bij een maatschappelijke organisatie die niet op winst uit is maar het belang van de vrouwen voorop stelt, in plaats van deze uit te besteden aan een nieuwe commerciële marktpartij. Hieronder zetten wij de argumenten hiervoor op een rij.

### Waarom een onafhankelijke beheerstichting?

O.i. is dit de enige manier om

- een structurele barrière in te bouwen om te voorkomen dat we over 5 jaar weer in dezelfde situatie als nu zitten, i.c. dat de fouten van exploitanten afgewenteld worden op de vrouwen die hun werkruimtes en daarmee hun inkomen verliezen resp. in veel slechtere omstandigheden terecht komen.
- de machtspositie van exploitanten t.o.v. de vrouwen te doorbreken - en daarmee niet alleen de extreem hoge kamerhuren en de exorbitante winsten die exploitanten hierop maken (in onze ogen een vorm van uitbuiting), maar ook allerlei andere vormen van machtsmisbruik (zoals extra geld moeten betalen om een werkplek (kamer) te kunnen krijgen of te houden, exploitanten die gratis seks van de vrouwen eisen, je werkplek verliezen als je kritiek hebt of 'lastig' bent, bijv. omdat je de exploitant aanspreekt als je merkt dat een buurvrouw onder dwang werkt, enz.).
- het risico op dwang, uitbuiting en andere misstanden zoveel mogelijk te verkleinen.

### Toelichting

Bij de opheffing van het bordeelverbod in 2000 is door (vrijwel) alle gemeenten het aantal seksbedrijven bevroren op het aantal toen aanwezige bedrijven. Alleen de bestaande exploitanten/bedrijven kregen een vergunning. Vervolgens is dat beleid in steen gebeiteld via APVs en bestemmingsplannen. Daarmee werd een kunstmatig gesloten markt gecreëerd:

- zonder concurrentie – deze is door het gemeentebeleid effectief uitgeschakeld. Geen enkel ander bedrijf kan immers meer een vergunning krijgen, terwijl tegelijkertijd de meeste gemeenten, inclusief Utrecht, zelfstandige thuisarbeid (werken als zzp'er vanuit je eigen huis) formeel of *de facto* verbieden
- zonder mogelijkheden voor vrouwen om hun eigen bedrijf te beginnen
- zonder mogelijkheden voor innovatie.

Op die manier werd de reeds bestaande machtspositie van exploitanten versterkt en de vrouwen in een situatie gebracht van volstrekte afhankelijkheid van de bestaande exploitanten - die hun bedrijf grotendeels in een schimmige situatie hadden opgebouwd. Je hoeft niet helderziend te zijn om te voorspellen dat dit niet alleen heeft geleid tot kamerprijzen die niet meer in verhouding staan tot de geleverde diensten, maar ook tot machtsmisbruik en willekeur. Dat is ook precies wat in Utrecht is gebeurd.

Net als alle andere gemeenten, heeft de gemeente Utrecht een maximum beleid, d.w.z. er wordt voor maximaal 162 ramen vergunning verleend (plus 6 vergunningen voor clubs). Bovendien is raamprostitutie alleen toegestaan op de daarvoor in het bestemmingsplan aangewezen locatie (*in casu* Zandpad en Hardebollenstraat). *De facto* werd op die manier een oligopolie gecreëerd: één partij (Wegra) bezat 70% van alle ramen in Utrecht. De overige 30 % was verdeeld over 4 kleine exploitanten.

In de oude situatie waren de exploitanten tevens eigenaar van de boten (ramen). Dat hield in dat zij ook na het intrekken van hun exploitatievergunning in 2013 - vanwege verdenking van (faciliteren van) mensenhandel en andere misstanden - hun machtspositie behielden. Elke nieuwe kandidaat-exploitant (inclusief de door sekswerkers opgezette coöperatie Machas), werd immers gedwongen te huren van de oude eigenaren, die vanwege hun monopolie positie nog steeds een extreem hoge huur konden vragen aan elke nieuwe kandidaat-exploitant.

Dit werd bevestigd in de onderhandelingen van de Machas met de oude eigenaren van de boten over de huur van werkruimten. De door hen gevraagde huur was dermate hoog dat de Machas de raamprijs voor hun leden zouden hebben moeten verhogen om de exploitatie rond te krijgen en de oude eigenaren volgens hun berekeningen nog meer verdiend zouden hebben dan voor de intrekking van hun exploitatievergunning. Alle kosten zouden immers voor de nieuwe exploitant, in dit geval de Machas, zijn (beveiliging, beheer, administratie, schoonmaak, enz.). In de praktijk zou dit betekend hebben dat de vrouwen in plaats van voor de winst van één partij dan voor de winst van twee partijen (de oude eigenaar en de nieuwe exploitant) hadden moeten werken.

Eind 2013 trok het Waterschap alle ligplaatsvergunningen in voor de boten. Daarmee ontstond een nieuwe situatie. Deze leidde ertoe dat de gemeente besloot een nieuwe raamprostitutiezone in te richten: het Nieuwe Zandpad.

### **Redenen samengevat**

In onze brief aan de gemeenteraad van 9 juni 2014 hebben wij de redenen om bouw, beheer en verhuur van het Nieuwe Zandpad te beleggen bij een onafhankelijke stichting zonder winstoogmerk samengevat:

#### Raamprostitutie is geen vrije markt

Het beperkte aantal ramen en de maximering van het aantal ramen (niet alleen in Utrecht) leidt tot schaarste. Schaarste stuwt de prijzen omhoog. Er is geen normale marktwerking, omdat het een gesloten markt is: alternatieven in de stad zelf ontbreken en daarbuiten geldt vanwege een veel grotere vraag dan aanbod een slechte prijs/kwaliteit verhouding. Schaarste en de door bovenstaand beleid gecreëerde afhankelijkheid van exploitanten leiden er bovendien toe dat vrouwen bij misstanden niet aan de bel durven te trekken uit angst hun werkplek kwijt te raken. Er zijn immers nauwelijks of geen alternatieven.

#### Scheiding eigenaar en exploitant

Het is goed om eigenaar en exploitant te scheiden zodat een fout van de exploitant niet onmiddellijk leidt tot het definitieve verlies van werkplekken. Bij uitbesteding aan een commerciële eigenaar betekent dit echter wel dat twee partijen in plaats van één winst moeten maken op het werk van de vrouwen. De vrouwen moeten werken voor de winst van zowel de eigenaar als de exploitant.

#### Raamexploitatie ligt ver bij maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) vandaan

Er is veel geld te verdienen. Dit maakt de druk van het criminele/malafide circuit hoog en trekt (niet alleen overigens) van oudsher exploitanten aan die uit zijn op de grote winst die in deze sector te behalen valt. Dat kan je moeilijk voorkomen. Dat is de werkelijkheid.

#### Stel daarom MVO centraal

Naast het stellen van regels in APV en in privaatrechtelijke overeenkomsten is er meer nodig om een schone sector te realiseren. Op regels en overeenkomsten kan je terugvallen wanneer het fout gaat, maar in feite is het dan al te laat. Bovendien is de effectiviteit en juridische houdbaarheid van de nieuwe APV vooralsnog geheel onduidelijk. Juist nu is er de kans om preventief een structurele waarborg in te bouwen tegen misstanden. Dat kan door eigendom en beheer in handen te geven van een onafhankelijke maatschappelijke organisatie die geen winstoogmerk heeft en waarin het

opkomen voor de belangen van de prostituees en het realiseren van een schone sector centraal staat.

#### Borg geen publiekrechtelijke belangen in privaatrechtelijke overeenkomsten

Doordat de overheid/gemeente zoveel regels stelt is er een tussenvorm ontstaan tussen gronduitgifte aan particulieren en gronduitgifte vanuit een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het inbrengen van randvoorwaarden uit maatschappelijk oogpunt in privaatrechtelijke overeenkomsten van de overheid met private organisaties is een onzekere en risicovolle aangelegenheid.

#### Huurcontract met eisen/voorwaarden is nooit sluitend

Eisen en voorwaarden kunnen preventief werken. Maar zelfs met een controlesysteem vanuit de gemeente kunnen zaken onzichtbaar blijven. Altijd zijn er immers sluwe wegen en ‘mazen’ in het huurcontract te vinden. Zeker wanneer de belangen van de eigenaar/verhuurder en exploitanten gelijkgericht zijn en de prostituee traditioneel de partij is met de zwakste positie. Als de doelstelling niet op winst is gericht, is de kans op uitbuiting waarbij de gemeente machteloos aan de kant staat aanmerkelijk kleiner.

#### Bij strijdig handelen met het huurcontract is kans op herhaling van situatie Zandpad groot

Als de (nieuwe) eigenaar in strijd handelt met het huurcontract, kan de gemeente waarschuwen en boetes opleggen, maar het *ultimum remedium* van de gemeente is uitsluitend het beëindigen van de huurovereenkomst. Wat gebeurt er dan?

De werkruimten worden gesloten. De exploitant kan niet meer huren van een eigenaar die geen huurcontract meer heeft. De vrouwen staan op straat en zijn brodeloos. Juridische procedures kunnen zich maanden of jarenlang voortslepen. Alternatieven of uitwijkmogelijkheden zijn er niet. Pooiers en mensenhandelaren zullen hun kans schoon zien. Kortom, een herhaling van de huidige situatie aan het Zandpad.

#### Een nieuwe kans

Het beleggen van bouw, beheer en eigendom van het Nieuwe Zandpad bij een maatschappelijke organisatie biedt een unieke kans én uitdaging aan Utrecht om het Nieuwe Zandpad op een andere, nieuwe leest te schoeien. Eén die recht doet aan de belangen van de vrouwen en de wens van de gemeente voor een schone en veilige sector. Een keuze ook die past binnen een visie op governance die niet alleen vertrouwt op regels, maar zoekt naar structuren die zo resistent mogelijk zijn tegen foute belangen en die het belang van niet-commerciële pandeigenaren onderkent.

#### **Coöperatie van prostituees: de Machas**

Na de intrekking van de exploitatievergunningen van de oude eigenaren en de daarop volgende sluiting van de ramen besloot een aantal vrouwen zelf een coöperatie op te richten, de Machas, en zelf een exploitatievergunning te proberen te krijgen. Doel was om het beheer over hun eigen werkplekken te krijgen in plaats van afhankelijk te zijn van exploitanten. Bottleneck was (en is) het verwerven van werkplekken: door het maximumbeleid was de enige manier immers huren van de oude eigenaren. Dat is ook geprobeerd, maar leidde uiteindelijk tot niets. Eerst omdat de oude eigenaren een dusdanig hoge huur vroegen (zie hierboven) dat exploitatie niet haalbaar was zonder de raamhuren voor de leden van de coöperatie nog verder te verhogen. Daarna omdat het Waterschap de ligplaatsvergunningen voor alle boten introk.

De Vereniging Vrouw en Recht – in de personen van Mieke van der Burg en Marjan Wijers in samenwerking met Dick Spel – heeft dit initiatief gesteund. Ook vanuit de Machas is steeds gepleit om eigendom van het Nieuwe Zandpad bij een onafhankelijke stichting zonder winstoogmerk onder

te brengen (zie stuk *Randvoorwaarden nieuwe locatie*, RIA 4 maart 2014 en de notitie *Schone prostitutie aan het Zandpad Utrecht* van april 2014).

### **Organisatie Nieuwe Zandpad**

In grote lijnen staat dit in ons stuk *Randvoorwaarden nieuwe locatie*:

- Bouw, eigendom en beheer in handen van een stichting zonder winstoogmerk.
- De Stichting verhuurt de werkplekken aan exploitanten die van de gemeente een exploitatievergunning hebben gekregen. Dit kunnen traditionele exploitanten zijn, maar ook een of meer coöperaties van prostituees of individuele zzp'ers. Gaat een exploitant de mist in, dan is deze relatief eenvoudig te vervangen. Hij is immers geen eigenaar van de werkplekken.
- De exploitant(en) verhuren de ramen aan individuele prostituees. In het geval van een coöperatie verhuurt de coöperatie de ramen aan haar leden. Eventuele winst vloeit terug naar de leden.
- Beveiliging wordt door de Stichting aanbesteed aan een professioneel beveiligingsbedrijf. De kosten worden omgeslagen in de unithuurprijs die aan de exploitanten/ coöperatie(s)/ individuele zzp'ers wordt berekend. Dan kom je op een vorm van parkmanagement. Er zijn verschillende redenen om de beveiliging onder te brengen bij de Stichting in plaats van individuele exploitanten. De belangrijkste is dat juist beveiligers een risicofactor zijn. In de oude situatie waren het m.n. de (zgn.) beveiligers/beheerders die banden met pooiers aangingen. Wanneer de beveiliging wordt geregeld door de Stichting verkleint dit de kans op ongewenste banden tussen de exploitant en beveiligers. Gaat een beveiligiger desondanks de mist in dan wordt deze ontslagen en verliest zijn certificering.
- Naast de beveiliging verzorgt de Stichting een aantal andere collectieve voorzieningen, zoals een cursus- en vergaderruimte, cursussen, een kantine, onderhoud van het terrein. Maar ook een kerstboom en kerstverlichting met kerst enz.

### **Opmerkingen:**

- Vraag is of je überhaupt de traditionele exploitanten nodig hebt. Je kunt ook kiezen voor alleen coöperaties of andere samenwerkingsvormen van prostituees. Daarbij kan je denken aan verschillende kleinere coöperaties of 1 grote. Het opzetten van 1 grote coöperatie die de ramen verhuurt aan haar leden is nog wel een hele klus trouwens, maar niet onmogelijk. Daarnaast zou je ook rechtstreeks aan zzp'ers kunnen verhuren zoals de gemeente voorstelt.
- De raamhuren moeten redelijk zijn, maar ook niet extreem afwijken van de reguliere raamhuren in de sector. Indien geen winst door de eigenaar gemaakt hoeft te worden kunnen de raamhuren aanmerkelijk omlaag. De winst die de Stichting maakt op de huur die zij aan de exploitant(en)/coöperatie(s)/zzp'ers vraagt, wordt gebruikt voor het opzetten van nieuwe coöperaties of andere initiatieven die de positie van prostituees versterken.
- Een deel van de winst kan ook gebruikt worden voor het opzetten van een juridisch spreekuur (bv vragen rondom belastingen) en cursussen voor prostituees, bijv. taalcursussen (Nederlands en Engels), overdracht van kennis en ervaring van ervaren sekswerkers aan beginnende sekswerkers, voeren van een boekhouding, onderhandelen, zelfverdediging of onderwerpen die de vrouwen (of mannen of transgenders) zelf aandragen.
- Je kunt ook denken aan het opzetten van een broodfonds en een spaarsysteem zodat vrouwen hun inkomsten kunnen gebruiken om een huis te kopen of andere duurzame zaken. Sekswerkers hebben immers nog steeds geen toegang tot de normale financiële dienstverlening, zoals een zakelijke bankrekening, hypotheek enz.

Marjan Wijers, Mieke van der Burg, Dick Spel  
Vereniging Vrouw en Recht  
6 januari 2015