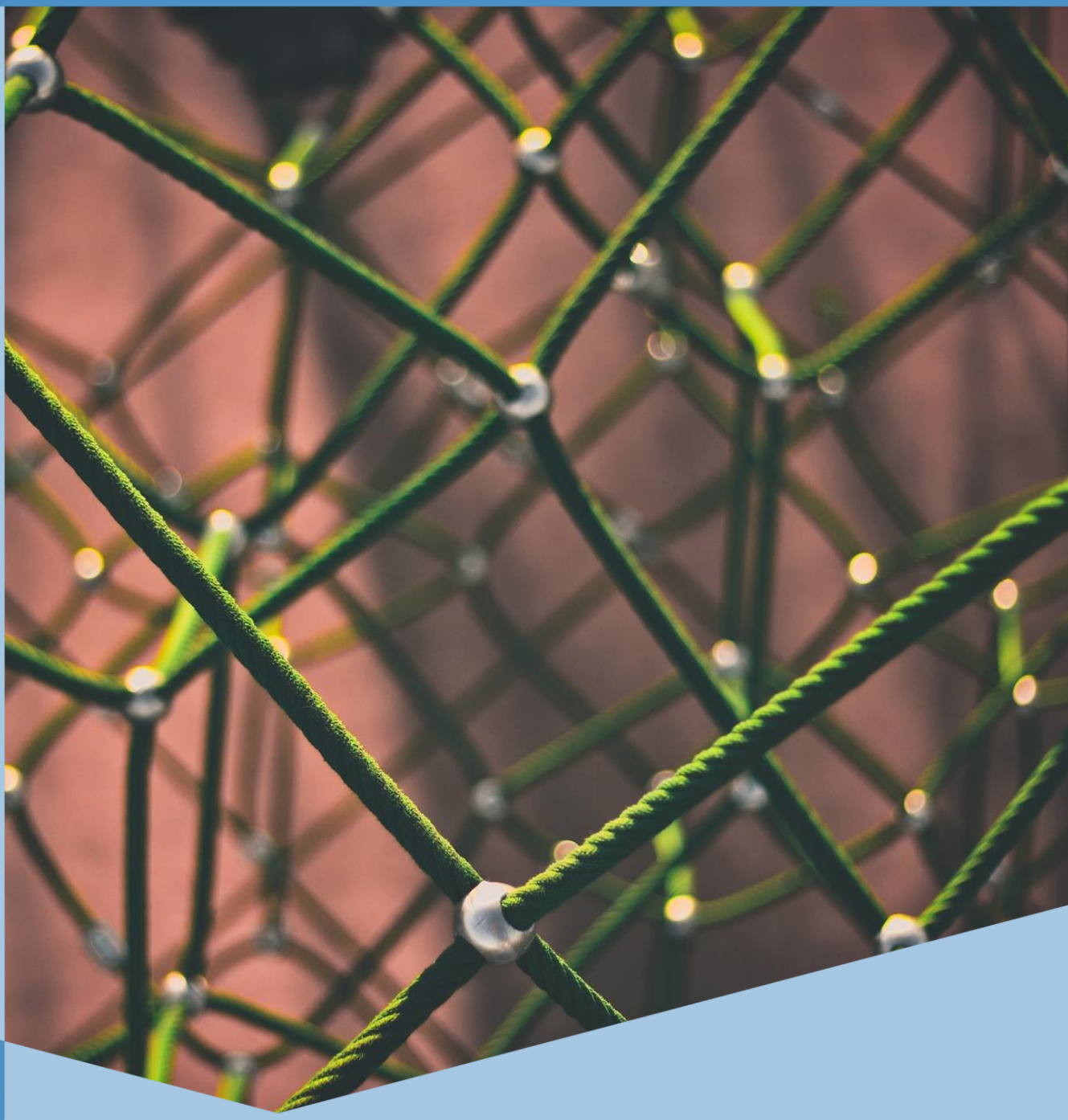
REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Cebeon
Centrum beleidsadviserend onderzoek BV



Evaluatie Regeling Uitstap-programma's Prostitutie (RUPS II)

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Evaluatie Regeling Uitstapprogramma's Prostitutie (RUPS II)

Landelijke dekking, toekomstige financiële regeling en resultaten RUPS II

- Eindrapport -

Auteurs
Maartje Timmermans (Regioplan)
Marije Kuin (Regioplan)
John van Leerdam (Cebeon)

Met medewerking van:
Jolien Groot (Regioplan)
Suna Duysak (Regioplan)
Eline Verbeek (Regioplan)
Myrthe Born (Regioplan)

Amsterdam, 20 maart 2019
Publicatienr. 18024

© 2019 WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden

Inhoudsopgave

Samenvatting 2

1 Inleiding 8
1.1 Ondersteuning bij uitstappen uit de prostitutie 8
1.2 Doel en vraagstelling onderzoek 9
1.3 Opzet onderzoek 9
1.4 Leeswijzer 11

2 Landelijke dekking uitstapprogramma's 13
2.1 Samenvatting 13
2.2 Kwalificatie uitstapprogramma's 13
2.3 Geografische dekking uitstapprogramma's 13
2.4 Doelgroep waarop het uitstapaanbod is gericht 18

3 Toekomstige financiële systematiek 24
3.1 Samenvatting 24
3.2 Bestaande regeling 24
3.3 Ervaringen met bestaande regeling 25
3.4 Ingrediënten voor toekomstige systematiek 27
3.5 Analyse 30
3.6 Toekomstige systematiek 32

4 Resultaten RUPS II 38
4.1 Samenvatting 38
4.2 Inleiding 38
4.3 Succes als dimensie 39
4.4 Bereik en instroom doelgroep 40
4.5 Doorlopen ondersteuning 41
4.6 Uitstroom en uitstappen 42
4.7 Potentieel werkzame elementen 43
4.8 Conclusie resultaten RUPS II 44

5 Conclusie 46
5.1 Inleiding 46
5.2 Is er een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's? 46
5.3 Hoe kan de toekomstige financiële systematiek eruit zien? 47
5.4 Welke resultaten zijn met RUPS II behaald? 48
5.5 Slotbeschouwing 49

Bijlage 1 – Evaluatiekader 52

Bijlage 2 – Webenquête 53

Bijlage 3 – Itemlijst interviews 60

Bijlage 4 – Informatiebron per gemeente 61

Bijlage 5 – Geraadpleegde deskundigen 81

Bijlage 6 – Geraadpleegde documentatie RUPS II 82

Bijlage 7 – Itemlijst interviews resultaten RUPS II 83

Voorwoord

Sinds 2008 stelt de overheid subsidie beschikbaar voor de ondersteuning aan sekswerkers die uit de prostitutie willen stappen. De subsidieregeling is bekend als de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS). Na RUPS I en II, die elk een periode van vier jaar duurden, is op dit moment een verlengingsperiode gaande tot 1 juli 2019. In het regeerakkoord Rutte III (oktober 2017) is afgesproken dat de jaarlijkse subsidie van drie miljoen euro *structureel* beschikbaar wordt gesteld voor een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft Regioplan en Cebeon opdracht gegeven tot een landelijke evaluatie van uitstapprogramma's prostitutie. Dit rapport bevat het eindverslag van de evaluatie. In een eerder verschenen deelrapport (december 2018) gingen we na in hoeverre met RUPS II een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's is gerealiseerd, en verkenden we mogelijkheden voor het toekomstige beheer en de verdeling van de structurele gelden uit het regeerakkoord (vanaf medio 2019). In het tweede deel van de evaluatie, uitgevoerd in de winter van 2018/2019, stonden de resultaten van RUPS II centraal. Wat is er bereikt en wat valt er te zeggen over de effectiviteit van de ondersteuning bij uitstappen? Dit onderdeel baseerden we onder andere op zo actueel mogelijke verantwoordingsdocumenten van RUPS II en werd daarom enkele maanden later gepland. De resultaten van dit deel zijn integraal opgenomen in dit (eind)rapport van de evaluatie van de uitstapprogramma's prostitutie.

Graag bedanken wij alle bij dit onderzoek betrokken deskundigen van ministeries, brancheorganisaties, gemeenten en uitvoeringsorganisaties van harte voor hun bijdrage via het beschikbaar stellen van documentatie, de webenquête, bijeenkomsten en (telefonische) interviews.

Gedurende het hele onderzoek zijn wij op zeer prettige wijze begeleid door een begeleidingscommissie. Allen, hartelijk dank voor jullie bijdragen en de prettige samenwerking:

- Dhr. Adriaan Hoogendoorn, GGZ Ingeest *(voorzitter begeleidingscommissie)*
- Mw. Julia Diehle, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum *(opdrachtgever)*
- Mw. Brenda Vermeer, ministerie van Justitie en Veiligheid (tot 1-3-2019)
- Mw. Anna Linmans, ministerie van Justitie en Veiligheid (vanaf 1-3-2019)
- Dhr. Jan Droogsma, ministerie van Financiën
- Mw. Minke Dijkstra

Maartje Timmermans
Projectleider, Regioplan

Begrippenlijst

Toelichting op begrippen die in het rapport voorkomen.

Prostituee: degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling. Iemand die seksuele diensten aanbiedt via een webcam valt niet onder de definitie van prostituee, echter valt onder de term 'sekswerker' in algemene zin. Het 'zich beschikbaar stellen' duidt op het in algemene zin beschikbaar zijn, het kent daardoor een structureel karakter. Het gebruik van de term 'sekswerker' is door de doelgroep meer geaccepteerd dan de term 'prostituee'; we geven daarom in deze rapportage de voorkeur aan de term **sekswerker**.

Prostitutie: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling. Het gebruik van de term 'sekswerk' is door de doelgroep meer geaccepteerd dan de term 'prostitutie'. In dit rapport gebruiken we desondanks de term 'prostitutie'. Zo blijft de relatie zichtbaar met de regeling uitstapprogramma's voor prostituees (RUPS).

Vergunde prostitutie: een bedrijf met vergunning die bedrijfsmatig gelegenheid geeft tot prostitutie.

Onvergunde legale prostitutie: bestaat voornamelijk uit zelfstandig werkende thuisprostituees in gemeenten waar geen vergunningplicht geldt voor (bedrijfsmatige) thuisprostitutie. Naast thuisprostitutie bestaan er ook onvergunde legale escortbedrijven in het kleine aantal gemeenten waar voor een escortbedrijf geen vergunning nodig is.

Onvergunde illegale prostitutie: seksbedrijven zonder vergunning of als sprake is van uitbuiting, niet beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel, onder 18 jaar.

Seksuele uitbuiting: een vorm van mensenhandel waarbij iemand wordt gedwongen om seksuele diensten te verlenen. Het gaat om gedwongen seksuele handelingen tegen betaling in de vorm van geld of andere vergoedingen zoals kleding of eten, of de belofte daarvan. Er wordt daarbij misbruik gemaakt van iemands kwetsbaarheid, ondergeschikte positie of vertrouwen of afhankelijke positie.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Cebeon
Centrum beleidsadviserend onderzoek BV

Samenvatting

S

Samenvatting

Achtergrond onderzoek

Uit zowel de praktijk als de wetenschappelijke literatuur is bekend dat uitstappen uit de prostitutie allerlei belemmeringen kent en dus zeer complex kan zijn. In 2008 werd de eerste Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS) door het Rijk ingevoerd. Het betrof een subsidieregeling om ontwikkeling en uitvoering van uitstapprogramma's mogelijk te maken. Met RUPS II wordt beoogd een landelijk dekkend netwerk aan uitstapprogramma's te bieden. Dit eindrapport is een verslag van de evaluatie van de landelijke dekkingsgraad van uitstapprogramma's, de verkenning van de verdeling en het beheer van de toekomstige structurele gelden voor uitstapprogramma's en de met RUPS II bereikte resultaten.

Deel I Landelijke dekking uitstapprogramma's

Voor de beantwoording van de vraag in hoeverre een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's is bereikt, is een inventarisatie gemaakt van bestaand uitstapaanbod in Nederland, de regionale toegankelijkheid van het aanbod en op welke doelgroepen, leefgebieden en prostitutiesectoren de programma's zich richten. Dit vraagstuk is hoofdzakelijk onderzocht door middel van een webenquête onder gemeenten en uitvoerende organisaties, aanvullende interviews met betrokken uitvoerders en gemeenten en informatie uit verantwoordingsdocumenten binnen RUPS II.

Resultaten

De webenquête laat zien dat in twee derde (90) van de responderende gemeenten uitstapaanbod voor sekswerkers aanwezig is. In zeven procent (9) van de responderende gemeenten bestaan plannen om uitstapaanbod op te zetten. In een kwart van de gemeenten waarover in de webenquête is gerapporteerd bestaat geen uitstapaanbod; echter, door bestaand uitstapaanbod in de regio is het mogelijk dat deze gemeenten toch bediend worden. Redenen voor gemeenten om geen uitstapprogramma op te zetten, zijn veelal (een combinatie van) de afwezigheid van beleid gericht op sekswerkers die uit willen stappen in de gemeente; onvoldoende zicht op de (behoeften van) de doelgroep om een passend aanbod op te zetten, maar ook de aanwezigheid van ondersteuning elders in de regio.
In de gemeenten waar uitstapprogramma's aangeboden worden is 89 procent mede bekostigd met RUPS II-gelden (sinds 2014). In 11 procent van de gemeenten waarover is gerapporteerd is uitstapaanbod aanwezig dat *niet* met RUPS II-gelden is opgezet. In het grootste deel van de gemeenten (89%) is het uitstapaanbod in principe regionaal toegankelijk voor inwoners van gemeenten die niet actief betrokken zijn bij het uitstapaanbod. We stellen vast dat de subsidie een belangrijke rol lijkt te hebben in het breed (regionaal) toegankelijk maken van bestaande uitstapprogramma's. In de regio's met uitstapaanbod *buiten* RUPS II is, hoewel het aanbod breder toegankelijk is, sprake van een primaire focus op sekswerkers binnen de gemeente.
Zoals beoogd zijn alle geïnventariseerde uitstapprogramma's gericht op werk/dagbesteding buiten de prostitutie (een van de randvoorwaarden binnen RUPS). We zien dat de meeste programma's zich richten op een breed scala aan leefgebieden. Zo is veelal aandacht voor problematiek aangaande het sociaal netwerk, opleiding/cursus/training, schulden, slachtofferschap van criminaliteit (bijvoorbeeld seksuele uitbuiting, seksueel geweld of anderszins), wonen, inkomsten en psychische gezondheid. Minder vaak is het aanbod gericht op verslaving, levensbeschouwing en/of spiritualiteit, taalbeheersing, verblijfsvergunning en terugkeer naar het land van herkomst.
De uitstapprogramma's richten zich meestal *niet* op een specifieke genderdoelgroep, noch op sekswerkers in een specifieke prostitutiesector. Het aanbod is volgens de betrokken uitvoerders veelal (nog) onvoldoende in staat om met name mannelijke sekswerkers, thuiswerkers, illegale sekswerkers en slachtoffers van seksuele uitbuiting te bereiken. Hetzelfde geldt voor transgenders. Mogelijk dat specifiek uitstapaanbod nodig is om deze doelgroepen te bereiken.
Op basis van informatie uit de webenquête, aanvullende interviews en RUPS II-documentatie zijn regionale analyses gemaakt (geografische kaarten) waaruit blijkt dat door RUPS II bekostigd uitstapaanbod inmiddels grote delen van het land bereikt, dat op enkele plekken uitstapaanbod (grotendeels) *buiten* de subsidieregeling wordt bekostigd en dat in een enkele regio plannen voor uitstapaanbod worden gemaakt. Van belang om te vermelden is dat een aantal regio's *niet* is bereikt met het onderzoek en het beeld dus niet 100% volledig is. In een aantal andere regio's bleef daarnaast onduidelijk in hoeverre de aanwezige uitstapprogramma's de omliggende gemeenten in praktijk (voldoende) bedienen en in hoeverre er dus sprake is van voldoende regionale toegankelijkheid.

Conclusie

Hoewel vanaf 2014 in grote delen van het land uitstapaanbod beschikbaar is gekomen, lijkt er op dit moment nog geen volledig landelijk dekkend netwerk te zijn gerealiseerd. Om daar te komen, is aandacht nodig voor in ieder geval twee lacunes: 1) in sommige regio's is wel aanbod beschikbaar, maar worden nog *niet alle delen van de regio* voldoende bediend; 2) landelijk geldt dat nog *niet alle doelgroepen* voldoende worden bediend, het gaat om mannelijke sekswerkers, illegale sekswerkers, thuiswerkers, transgender sekswerkers, en slachtoffers van seksuele uitbuiting. Daarnaast concluderen we dat het gros van het uitstapaanbod vanaf 2014 met name met behulp van RUPS II-gelden tot stand is gekomen. Dit toont onmiskenbaar het belang en de invloed van de aanjagende functie van RUPS II. Een vervolg van de regeling zou dan ook een stimulans kunnen betekenen voor het nastreven van volledige landelijke dekking in termen van doorontwikkeling van aanbod (en dus samenwerking) op regionaal niveau en aandacht voor diversiteit in de doelgroep.

Deel II Toekomstige financiële systematiek

In het regeerakkoord Rutte III is vastgelegd "door structureel geld beschikbaar te stellen voor een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's worden mensen die de prostitutie willen verlaten, geholpen." De vraag hierbij is hoe deze middelen het beste kunnen worden beheerd en verdeeld. Voor de beantwoording van deze vraag zijn de belangrijkste kenmerken van de bestaande regeling in beeld gebracht. Op basis van de webenquête en (groeps)gesprekken met betrokken deskundigen van ministeries, gemeenten, brancheorganisaties en uitvoerende organisaties zijn elementen geïdentificeerd die behouden moeten blijven of juist verbetering behoeven. Daarnaast is een verkenning verricht naar andere (soorten) regelingen om na te gaan welke elementen hieruit mogelijk bruikbaar zijn bij de toekomstige vormgeving van de financiële systematiek. Met behulp van al deze input is een integrale analyse gemaakt en is een overzicht opgesteld van mogelijke knoppen voor de inrichting van de systematiek alsmede thema's waarop flankerend beleid wenselijk is.

Resultaten

Op basis van de integrale analyse kunnen de verschillende mogelijke regelingen voor de bekostiging van uitstapprogramma's als volgt worden gewogen:

- decentralisatie-uitkering aan (bepaalde) gemeenten ligt minder voor de hand, omdat er nog *geen landelijke dekking* is van uitstapprogramma's en niet alle gemeenten al zijn betrokken. Dat geldt ook voor de optie om de middelen onder te brengen in een bestaande decentralisatie-uitkering voor centrumgemeenten. In dat geval zijn de middelen *niet meer herkenbaar* voor het specifieke doel en is het bedrag per regio te klein om het beoogde (stimulerende) effect te realiseren.
- specifieke uitkering aan (bepaalde) gemeenten ligt, hoewel de middelen *herkenbaar* blijven, ook minder voor de hand. Aanvullend op genoemde redenen (*geen landelijke dekking* en *onvoldoende omvang gelden*) geldt dat de specifieke verantwoording relatief veel administratieve *lasten* meebrengt.
- subsidieregeling ligt, gegeven dat het beoogde effect van de regeling (*landelijk dekkend netwerk*) nog niet volledig is bereikt, het meest voor de hand. Daarbinnen kan worden gezocht naar optimalisatiemogelijkheden. Deze benadering lijkt ook op het meeste draagvlak te kunnen rekenen onder alle betrokken – landelijke – partijen. Een rechtstreekse bijdrage aan maatschappelijke organisaties kan bovendien voordelen hebben uit oogpunt van toegankelijkheid.

Uitgaande van een subsidieregeling is de vraag hoe deze middelen maatschappelijk efficiënt kunnen worden ingezet oftewel voor een optimaal doelbereik tegen zo laag mogelijke lasten. Concreet gaat het om drie beoogde effecten: een landelijk dekkend netwerk, passende hulp voor de doelgroep en minimale administratieve lasten voor betrokken partijen. Aan de hand van deze effecten zijn de volgende knoppen benoemd voor de toekomstige inrichting:

- Afgezet tegen de financiële omvang van de regeling zijn de administratieve lasten van de huidige wijze van beheer hoog. Daarom verdient het aanbeveling om te bezien of het beleggen van de uitvoering bij een gespecialiseerde dienst effectiever en efficiënter is.

- SMART-er formuleren van doelen: een van de knoppen in dit verband is meer focus op het bevorderen van daadwerkelijke en zo mogelijk duurzame uitstap van mensen uit de doelgroep (mits dat als doel van een nieuwe regeling geformuleerd wordt).
- Explicieter afbakenen van subsidiabele activiteiten door vooral in te zetten op componenten (intensievere trajectbegeleiding een coördinatiestructuur) die aanvullend zijn ten opzichte van regulier bekostigd aanbod van zorg en ondersteuning. Dit draagt bij aan een eerlijker verdeling van middelen tussen regio's.
- Voor regio's waar nog geen uitstapprogramma bestaan ('witte vlekken') kan geld worden gereserveerd om een extra stimulans te geven aan organisaties met expertise om ook in nieuwe regio's netwerken te (helpen) ontwikkelen.
- Het in te dienen plan kan beknopter zijn en zich vooral richten op doelgroepen, beoogde resultaten en een activiteitenbegroting. Dit helpt administratieve lasten te beperken.
- Afhankelijk van de precieze doelen die met de regeling worden beoogd, kan de cofinanciering gedifferentieerd worden toegepast, bijvoorbeeld door deze afhankelijk te maken van het subsidieverleden. Naarmate een regio langer subsidie krijgt, zou de eigen financiële inzet groter kunnen zijn. De subsidie is immers bedoeld als tijdelijke stimulans als opstap naar meer reguliere bekostiging.
- Het verdient aanbeveling met eenduidige en bij voorkeur eenvoudige formats te werken voor verantwoording, integraal eindverslag (inhoudelijk en financieel) en accountantscontrole. Wanneer gemeenten een explicietere rol vervullen, kan mogelijk met lichtere eisen worden volstaan.

Bij de inrichting van de financiële systematiek is een zorgvuldige afweging nodig van welke combinatie van knoppen zinvol is. Het verdient aanbeveling om dit te doen in samenspraak met vertegenwoordigers van gemeenten en maatschappelijke organisaties.

Naast de financiële systematiek is ook flankerend beleid wenselijk in de vorm van met name landelijke agendering en verankering van uitstapprogramma's, het beschrijven van werkzame bestanddelen van de aanpak, verspreiding van kennis en expertise van 'wat werkt', en meer systematische benutting van gegevens.

Conclusie

Het continueren van de subsidieregeling is op dit moment de meest wenselijke financiële systematiek voor de verdeling van de middelen uit het regeerakkoord. Deze regeling heeft een aanjagende functie voor de realisatie van een volledig landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's én biedt de mogelijkheid om administratieve lasten te verminderen. Het strekt tot aanbeveling om de inrichting van de subsidieregeling te optimaliseren door aan –een combinatie van– genoemde knoppen te draaien. Voor een duurzame borging van een landelijk dekkend netwerk dient daarnaast te worden gewerkt aan flankerend beleid.

Deel III Resultaten van RUPS II

De evaluatie ziet tot slot toe op de bereikte resultaten van RUPS II. Hiervoor zijn de meest recente, bij het ministerie van JenV aanwezige, jaarlijkse voortgangsrapportages en eindverantwoordingen over RUPS II bestudeerd en hebben we telefonische interviews afgenomen met aanbieders van RUPS-programma's in 10 (van de 12) regio's. Enkele kanttekeningen zijn bij dit onderdeel op zijn plaats. De kwaliteit van de informatie in de voortgangsdocumentatie is te beperkt gebleken voor een objectieve evaluatie van de resultaten van RUPS II. Ook bleek een onderlinge vergelijking van resultaten tussen uitstapprogramma's niet mogelijk. Als het wenselijk is een dergelijke vergelijking in de toekomst te kunnen maken, zal aangestuurd moeten worden op een meer uniforme verantwoording. Waar mogelijk en zinvol zijn beschikbare cijfers omgerekend naar gemiddelden in dezelfde eenheden (jaarbasis) om desondanks een indicatie van kwantitatieve resultaten te kunnen geven. Resultaten van RUPS II zijn aan de hand van de interviews met aanbieders verdiept en potentieel werkzame elementen van uitstapprogramma's geïdentificeerd.

Resultaten

We beschouwen de resultaten van de uitstapprogramma's op basis van een 'dimensie van succes': van het bereiken van de beoogde doelgroep tot het daadwerkelijk uitstappen uit de prostitutie. Parallel hieraan illustreren we de bereikte resultaten van RUPS II ingedeeld naar drie fasen die in alle uitstapprogramma's onderscheiden kunnen worden namelijk bereik en instroom, doorlopen van de ondersteuning, en uitstroom en uitstappen. Op basis van de cijfers die aanbieders rapporteerden in de voortgangsdocumentatie komt de jaarlijkse omvang van de totale landelijke instroom gemiddeld genomen neer op circa 650 sekswerkers en een uitstap van circa 300 sekswerkers. Deze kwantitatieve resultaten moeten in het licht van geconstateerde beperkingen van de kwaliteit van de data geïnterpreteerd worden. De onderzoeksresultaten zijn derhalve een indicatie van de met RUPS II bereikte resultaten. Jaarlijkse totaalcijfers betreffende voortijdig gestopte deelnemers en afgeronde uitstaptrajecten kunnen we op basis van de data niet presenteren.

Uit de gesprekken met de aanbieders blijkt dat de instroom van sekswerkers veelal tot stand komt via fysiek en online veldwerk van de aanbieders en eventuele samenwerkingspartners. Het gaat om algemeen outreachend werk, noch specifiek gericht op bepaalde subgroepen, noch specifiek met uitstappen als doel. In de praktijk blijkt de instroom voornamelijk uit vrouwen te bestaan. Eenmaal ingestroomd richten uitstapprogramma's zich op de aanpak van problematiek waar sekswerkers, soms op diverse leefgebieden, mee te maken hebben. Om passende ondersteuning te bieden, werken de programma's veelvuldig samen met ketenpartners en gemeenten. Uit de voortgangsdocumentatie blijkt dat de RUPS II-aanbieders de ketensamenwerking in de meeste regio's positief waarderen. Aanbieders stellen dat om cliënten in trajecten te houden diverse factoren van belang zijn met betrekking tot het gebruikmaken van momentum en het vasthouden van de motivatie van cliënten. Uit de gesprekken en voortgangsdocumentatie komt naar voren dat trajecten allerminst rechtlijnig verlopen; er is sprake van uitval van cliënten, motivatieverlies, tussentijds stoppen en weer terugkeren.

In verdiepende interviews met aanbieders zijn daarnaast verschillende potentieel werkzame elementen van uitstapprogramma's benoemd. Sommige elementen dragen specifiek bij aan bereik en instroom (bv. veldwerk op gender- en sectorspecifieke vindplaatsen), andere aan het doorlopen van het ondersteuningsaanbod (bv. 'warme' overdracht naar hulpverleningsinstantie) en weer andere aan uitstroom en uitstap (bv. samenwerking met jobcoach/werkgevers). Ook worden enkele generieke (potentieel) werkzame elementen genoemd zoals bijvoorbeeld een laagdrempelig (hulp)aanbod, integrale aanpak van problematiek en het vasthouden van de motivatie van cliënten.

Conclusie

Op basis van de informatie die RUPS-aanbieders zelf geven in de voortgangsdocumentatie ontstaat een indicatie van het jaarlijkse niveau van de omvang van de totale landelijke instroom (circa 650 sekswerkers) en uitstap (circa 300 sekswerkers). Gezien de kwaliteit van de data gaat het hier om een indicatie. In het algemeen maken we uit de gesprekken op dat het succes van uitstapprogramma's samenvattend mogelijk samenhangt met 1) een stevige samenwerking met gemeenten en ketenpartners, 2) een hoge mate van inbedding in de lokale structuren van zorg en ondersteuning en 3) aanhoudende betrokkenheid bij cliënten in alle fasen van de ondersteuning inclusief perioden van uitval en motivatieverlies. Alle uitstapprogramma's zetten al in op een deel van de genoemde potentieel werkzame elementen. Voor alle aanbieders geldt dat verder groeipotentieel aanwezig is door meer werk te maken van een of meerdere andere elementen.

Beperkingen van de evaluatie

De resultaten moeten in het licht van een aantal kanttekeningen worden bezien. Voor de inventarisatie van bestaand uitstapaanbod is noodzakelijkerwijs gewerkt met een niet-gerichte uitvraag door middel van een webenquête die onder de aandacht is gebracht bij gemeenten en uitvoerende organisaties. Hierdoor is niet zeker in hoeverre het opgetekende beeld van bestaand uitstapaanbod volledig is. Ook voor het onderzoek naar mogelijkheden voor toekomstige financiële verdeelsystematiek gelden beperkingen. Zo zijn de verworven inzichten voornamelijk op kwalitatieve wijze tot stand gekomen en in

mindere mate objectief of cijfermatig onderbouwd. Dit laatste geldt eveneens voor de evaluatie van de resultaten van RUPS II met als oorzaak dat de door het ministerie van JenV beoogde cijfermatige resultaten (van instroom tot uitstap) in de voortgangsdocumentatie niet volledig zijn. Hierbij speelt het probleem dat het verantwoordingsformat te weinig richtlijnen biedt, maar ook dat het voor sommige aspecten zeer de vraag is of een uniforme kwantitatieve graadmeter mogelijk is.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Cebeon
Centrum beleidsadviserend onderzoek BV

Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Ondersteuning bij uitstappen uit de prostitutie

Mensen die in de prostitutie werken[1], hebben daar om verschillende redenen voor gekozen of zijn daar onder verschillende omstandigheden in terechtgekomen. Redenen om ermee te (willen) stoppen zijn tevens legio. Uit zowel de praktijk als de wetenschappelijke literatuur is bekend dat uitstappen uit de prostitutie allerlei (extra) belemmeringen kent en dus zeer complex kan zijn. De belangrijkste knelpunten zijn het niet kunnen vinden van alternatief werk, moeite om zich aan te passen aan een nieuw inkomsten- en uitgavenpatroon – zeker wanneer sprake is van schuldenproblematiek –, persoonlijke (meervoudige) problematiek en het moeilijk kunnen wennen aan het leven buiten de prostitutie.[2] Duurzaam uitstappen blijkt dan ook vaak erg moeilijk. Dit uit zich bijvoorbeeld in nadenken om te stoppen, maar geen of nauwelijks mogelijkheden daartoe zien, of in kortstondig stoppen en (telkens) weer terugkeren.

Uitstapprogramma's zijn erop gericht ondersteuning te bieden aan sekswerkers die uit de sector willen stappen. Het uitstapaanbod is in de praktijk divers van opzet. De invulling kan verschillen afhankelijk van de specifieke doelgroep en het precieze doel dat beoogd wordt, zoals begeleiding naar werk of een andere woning, het aanleren van een passend uitgavenpatroon of het opbouwen van een sociaal netwerk. Een breed scala aan hulpverleningsorganisaties, in samenwerking met gemeenten, draagt zorg voor de uitvoering van uitstapprogramma's, waaronder geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en maatschappelijk opvang.

In 2008 werd de eerste Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS) door het Rijk ingevoerd. Het betrof een subsidieregeling om ontwikkeling en uitvoering van uitstapprogramma's mogelijk te maken. De regeling liep tot 2011 en kreeg naar aanleiding van de motie van de leden Van der Staaij (SGP) en Segers (CU)[3] een vervolg in 2014 (RUPS II).[4] Met RUPS II wordt beoogd een landelijk dekkend netwerk aan uitstapprogramma's te bieden. RUPS II liep aanvankelijk tot 1 juli 2018, waarna de regeling met een jaar is verlengd tot 1 juli 2019.[5] Voor de totale periode van RUPS II is jaarlijks 3 miljoen euro beschikbaar gesteld. In het regeerakkoord Rutte III[6] is aangekondigd dat structurele gelden, ter hoogte van 3 miljoen euro, beschikbaar worden gesteld voor een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's.

Dit eindrapport is een verslag van de evaluatie van de landelijke dekkingsgraad, van de verkenning van de verdeling en het beheer van de toekomstige structurele gelden voor uitstapprogramma's en de resultaten van RUPS II. In een tussentijds deelrapport zijn de resultaten ten aanzien van de landelijk dekkingsgraad en de verkenning van toekomstige financiële systematiek al gepresenteerd. Dit deel is in december 2018 afgerond. Het onderzoek heeft betrekking op de periode van RUPS II, tot medio 2018, *exclusief* de verlenging tot medio 2019.

Het evaluatieonderzoek vond plaats in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Regioplan voerde het onderzoek in samenwerking met Cebeon (onderzoeksvraag 2) uit.

[1] In dit onderzoek wordt gesproken van 'prostitutie' wanneer het de sector betreft. Met deze term sluiten we aan bij de terminologie van RUPS II. Als het over mensen gaat die in de prostitutie werken, gebruiken we de term 'sekswerker', omdat deze term door de doelgroep meer geaccepteerd is dan de term 'prostituee'.
[2] Aipassa, N., Boerhoop, R., Bakker, L., & Bleeker, Y. (2017). *Stoppen met sekswerk. Belemmerende factoren voor een duurzame uitstap*. Amsterdam: Regioplan.
[3] Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2013-2014, Kst. 33750-VI , nr. 80.
[4] Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 23 april 2014, houdende de bekendmaking van de subsidieregeling ter stimulering van regionale uitstapprogramma's voor prostituees (Regeling uitstapprogramma's prostituees II), Stb. 2014, 12848.
[5] Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 10 april 2018, nr. 223144, houdende wijziging van de Regeling uitstapprogramma's prostituees II in verband met de verlenging van de regeling, Stb. 2018, 21875.
[6] Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (10 oktober 2017).

1.2 Doel en vraagstelling onderzoek

De Regeling Uitstapprogramma's Prostituees II is erop gericht om een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's te realiseren waar sekswerkers uit heel Nederland terechtkunnen. Het doel van de evaluatie is om te onderzoeken in hoeverre dit bereikt is. Daarnaast moet het onderzoek leiden tot advies over de wijze waarop de aangekondigde structurele gelden voor uitstapprogramma's verdeeld en beheerd kunnen worden. Het derde doel van het onderzoek is het in kaart brengen van het bereik en de resultaten van uitstapprogramma's die (deels) uit RUPS II zijn bekostigd.

De hoofdvragen van de evaluatie zijn:
1. Is er een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's?
2. Op welke manier kunnen de financiële middelen die in het regeerakkoord beschikbaar zijn gesteld het beste worden verdeeld en beheerd?
3. Wat is bekend over de effecten van de verschillende RUPS-programma's?

In aansluiting op bovengenoemde doelstelling en de hoofdvragen voor deze evaluatie, zijn per hoofdvraag de volgende deelvragen opgesteld door de opdrachtgever:

1. Landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's
   a. Welke uitstapprogramma's voor sekswerkers zijn er in Nederland?
   b. Welke van deze programma's worden gefinancierd onder RUPS II?
   c. Aan welke van de onder RUPS II gestelde voorwaarden voldoen uitstapprogramma's?
   d. Waar, in welke regio's, worden uitstapprogramma's aangeboden?
   e. Welke doelgroepen worden bereikt?

2. Wijze van verdeling en beheer toekomstige financiële middelen
   a. Zijn er modellen op andere gebieden (bijvoorbeeld financiering van de ggz, vrouwenopvang) die als voorbeeld kunnen dienen voor het beheren en verdelen van gelden over verschillende programma's of regio's?
   b. Is het mogelijk om een verdeelsleutel per regio of programma te bepalen?
   c. Hoe zou een dergelijke sleutel eruit kunnen zien?

3. Resultaten van de programma's binnen RUPS II
   a. Hoeveel sekswerkers hebben de afgelopen jaren gebruikgemaakt van deze uitstapprogramma's (uitgesplitst naar programma en jaar)?
   b. Hoeveel sekswerkers zijn (langdurig) gestopt met prostitutie (per programma)?
   c. Is er een vergelijking tussen programma's mogelijk en indien ja, zijn er programma's die effectiever blijken te zijn dan andere programma's? Welke factoren hangen hiermee samen?
   d. Hebben de programma's de (volgens de ingediende aanvraag) gestelde doelen bereikt?

1.3 Opzet onderzoek

Gelet op de drie hoofdonderzoeksvragen is het evaluatieonderzoek in drie delen opgezet. Dit eindrapport heeft betrekking op alle drie de onderzoeksvragen: de landelijke dekking, de toekomstige verdeelsystematiek en de resultaten van RUPS II. De drie onderdelen van het onderzoek en de methoden die daarbij zijn ingezet worden hieronder toegelicht.

A. Inventarisatie van de landelijke dekking

Er is een deskresearch uitgevoerd waarbij relevante kamerstukken, beleidsdocumentatie, subsidieaanvragen en eindverantwoordingen (inclusief accountantsverklaring) van RUPS II[7] verkend zijn. De deskresearch heeft input geleverd voor het evaluatiekader. In het evaluatiekader zijn indicatoren voor en definities van uitstapaanbod en landelijke dekking vastgelegd (zie bijlage 1). Het kader biedt onder meer houvast om te bepalen welke programma's als uitstapprogramma gekwalificeerd kunnen worden

[7] Bij het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is documentatie opgevraagd over de periode medio 2014-medio 2017.

(noodzakelijk voor een inventarisatie van het volledige aanbod) en in hoeverre het uitstapaanbod landelijk dekkend is.

Mede bepalend voor het beoordelen van de dekkingsgraad is de omvang van de *vraag* naar uitstapprogramma's, en om die reden bij voorkeur vertrekpunt van het bepalen van de dekkingsgraad. Het is echter niet goed mogelijk om de vraag naar uitstapprogramma's cijfermatig in kaart te brengen.[8] Daarom onderzochten we in welke mate uitstapaanbod op *regionaal niveau* beschikbaar is, met het idee dat sekswerkers die willen uitstappen binnen de 'eigen' regio terechtkunnen. Hiervoor sluiten we aan bij de GGD-regio-indeling (25 regio's)[9], waarnaar in de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees II[10] wordt verwezen. Naast de regionale *spreiding* van het aanbod is tevens van belang te kijken naar kenmerken van *de aard en het bereik* van het aanbod. Daarom bekijken we onder andere welke groepen sekswerkers bereikt worden met de programma's en of er subgroepen zijn die nog onvoldoende bereikt worden.

Ten tweede is ter inventarisatie van de landelijke dekkingsgraad van uitstaprogramma's een beknopte webenquête uitgezet onder beleidsmedewerkers bij gemeenten die zich bezighouden met prostitutie en professionals die betrokken zijn bij de uitvoering van het uitstapaanbod. De webenquête is uitgezet via de (websites, nieuwsbrieven en sociale media kanalen van de) VNG, het CCV, GGD Ghor, SOA-AIDS Nederland, het Leger des Heils en verschillende sociale media-kanalen van Regioplan. Daarnaast werden medewerkers van alle RUPS II-programma's per e-mail uitgenodigd om de webenquête in te vullen. Via de genoemde kanalen is eenmaal een reminder uitgestuurd. De webenquête heeft in totaal acht weken open gestaan. In de webenquête zijn vragen opgenomen naar het bestaan van ondersteuningsaanbod voor sekswerkers die uit de prostitutie willen stappen, gemeente(n) waar aanbod is, doelgroep en onvoldoende bereikte doelgroepen, startjaar, activiteiten, samenwerking tussen gemeenten, uitvoerende organisaties en toegankelijkheid van het aanbod voor sekswerkers buiten de gemeente(n). De webenquête heeft 58 ingevulde vragenlijsten opgeleverd[11], waarin is gerapporteerd over 132 gemeenten in Nederland. Het aantal gemeenten waarover per vragenlijst gerapporteerd is, varieert tussen de 1 en 19 gemeenten met een gemiddelde van circa 5 gemeenten. De enquête is opgenomen in bijlage 2. De respondenten is tevens gevraagd relevante documentatie op te sturen. We hebben van drie respondenten documentatie ontvangen. De informatie uit de webenquête is gecontroleerd met behulp van de toegezonden documentatie, de subsidieaanvragen en de eindverantwoordingen van RUPS II.

Inherent aan de inventarisatie van de landelijke dekking van het uitstapaanbod is dat het niet mogelijk was om aanbieders van uitstapaanbod gericht te benaderen voor de webenquête: welke aanbieders er zijn, is immers onderdeel van het onderzoek. Dit leidt tot twee kanttekeningen bij de resultaten van dit onderzoek: 1) er is geen zicht op de aard en de omvang van de non-respons op de webenquête; en 2) enkele regio's zijn niet bereikt met het onderzoek hetgeen 'witte vlekken' in de landelijke dekking van het uitstapaanbod tot gevolg heeft: in deze gebieden is onbekend of en welk uitstapaanbod beschikbaar is.

Ten derde zijn, als aanvulling en verdieping op de webenquête, negen telefonische interviews afgenomen met respondenten met functies in de uitvoering en de projectleiding van gemeenten en uitvoeringsorganisaties. In bijlage 3 is de itemlijst voor de interviews opgenomen.

Ten vierde zijn met hulp van het opgestelde evaluatiekader de webenquête, documentatie JenV en interviews geanalyseerd en is beoordeeld welk ondersteuningsaanbod als uitstapprogramma gekwalificeerd kan worden. De respons uit de webenquête was daarbij leidend, terwijl documentatie van JenV en de interviews ter controle en aanvulling zijn gebruikt. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van

[8] Uit een recente verkenning van de bruikbaarheid van het koppelen van Belastingdienstgegevens, Kamer van Koophandel-registraties en gemeentelijke vergunningen door het WODC is gebleken dat het niet mogelijk is het aantal sekswerkers in Nederland te schatten (Brief aan de Tweede Kamer, 6 juni 2017). Het is daarom tevens erg lastig om de omvang van de vraag naar uitstappen te bepalen.
[9] https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/gebiedsindelingen/preventie#node-ggd-regios
[10] Staatscourant, Nr. 12848. 9 mei 2014.
[11] Ongeveer een derde is ingevuld door medewerkers van gemeenten. De overige twee derde is ingevuld door professionals bij uitvoeringsorganisaties zoals de GGD, maatschappelijk werk en verslavingszorg. Over sommige gemeenten is meerdere malen gerapporteerd.

geraadpleegde informatiebronnen per gemeente. Daarna is het totale aanbod van uitstapprogramma's in Nederland met behulp van geografische kaarten in beeld gebracht (de landelijke dekkingsgraad).

B. Verkenning van toekomstige financiële systematiek

Voor de toekomstige financiële systematiek is het voornemen in het regeerakkoord leidend. Dit is als volgt omschreven: *Door structureel geld beschikbaar te stellen voor een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's worden mensen die de prostitutie willen verlaten, geholpen.* Hieruit kan worden afgeleid dat nut en noodzaak van een RUPS als zodanig niet ter discussie staan in dit onderzoek, evenmin als de omvang van het budget.

Ter uitwerking van deze onderzoeksvraag is de volgende aanpak gehanteerd:

- Er is een analyse gemaakt van de bestaande regeling om in beeld te brengen wat de belangrijkste kenmerken zijn (inclusief wijze van beheer en toekenning) en hoe het financiële beeld eruit ziet wat betreft de feitelijke verdeling over regio's.
- In de webenquête onder betrokkenen van gemeenten en uitvoerende organisaties is een aantal (vraag)stellingen opgenomen om zicht te krijgen op voor- en nadelen van de regeling en visies op te halen over mogelijk wenselijke wijzigingen daarin.
- Voor een bredere blik op de onderzoeksvraag is een verkenning verricht naar andere (soorten) regelingen om na te gaan welke elementen hieruit mogelijk bruikbaar zijn bij de toekomstige vormgeving van de regeling.
- Met deskundigen van alle betrokken partijen (zie bijlage 5) is tijdens een expertmeeting doorgesproken over geconstateerde voor- en nadelen van de bestaande regeling en gezamenlijk verkend welke opties zinvol zijn voor de toekomstige vormgeving van de regeling.
- Met deze ingrediënten is een integrale analyse verricht en zijn bouwstenen ('knoppen') benoemd die het zinvolst lijken voor de uitwerking van de toekomstige verdeling en beheer van de middelen. Waar nodig is hierbij nadere informatie opgehaald door gesprekken met deskundigen over relevante deelaspecten.

C. Resultaten RUPS II

Om de resultaten van RUPS II- programma's in beeld te brengen zijn ten eerste de meest recente jaarlijkse voortgangsrapportages en eindverantwoordingen (hierna: voortgangsdocumentatie) die bij het ministerie van Justitie en Veiligheid beschikbaar waren bestudeerd (zie bijlage 6). Aan de hand van het evaluatiekader zijn de gerapporteerde resultaten van de uitstapprogramma's beoordeeld. Voor zover hierover gerapporteerd is door de RUPS-aanbieders, zijn doelstellingen en cijfermatige resultaten met betrekking tot instroom, voortijdige uitval, afronding en uitstap zijn systematisch bijgehouden per programma.

Ten tweede zijn, ter aanvulling en verdieping van de informatie uit de voortgangsdocumentatie, 12 telefonische interviews afgenomen met aanbieders van uitstapprogramma's binnen RUPS II. De interviews zijn bovendien gebruikt om potentieel werkzame mechanismen die bijdragen aan goede resultaten te identificeren. In bijlage 7 is de itemlijst voor de gesprekken opgenomen.

Ten slotte is de data uit de voortgangsrapportages en interviews aan de hand van het evaluatiekader beoordeeld om de (cijfermatige) resultaten en potentieel werkzame mechanismen van de uitstapprogramma's inzichtelijk te maken.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit eindrapport wordt de landelijke dekkingsgraad van uitstapprogramma's beschreven. Daarna wordt in hoofdstuk 3 gereflecteerd op de mogelijkheden voor de verdeling en het beheer van de structurele gelden voor uitstapprogramma's. In hoofdstuk 4 bespreken we de resultaten van RUPS II. Vervolgens sluiten we in hoofdstuk 5 af met de beantwoording van de onderzoeksvragen, conclusies en een discussie.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Cebeon
Centrum beleidsadviserend onderzoek BV

Landelijke dekking uitstappro-gramma's

2

2 Landelijke dekking uitstapprogramma's

2.1 Samenvatting

Twee derde (90) van de onderzochte gemeenten (132) beschikt over uitstapaanbod voor uitstappende sekswerkers. Daarvan is bijna 90 procent (80 gemeenten) mede bekostigd met RUPS II-gelden. Ongeveer driekwart van alle uitstapprogramma's voor sekswerkers is gestart in de periode van RUPS II: 2014 t/m 2017, waarbij een duidelijke piek is te zien in het startjaar 2014.

Wat betreft de dekkingsgraad stellen we vast dat RUPS II-aanbod inmiddels grote delen van het land bereikt. Op enkele plekken gaat het om uitstapaanbod *buiten* de subsidieregeling (Alkmaar, Arnhem, Utrecht). Het is echter tevens belangrijk te vermelden dat een aantal delen van het land *niet* werd bereikt met de webenquête, waardoor onbekend is of in die regio's uitstapprogramma's buiten RUPS II worden aangeboden (regio's Zaanstreek/Waterland en Limburg-Noord).

Het uitstapaanbod is in het grootste deel van de gemeenten (89%) in principe toegankelijk voor inwoners van gemeenten die niet betrokken zijn bij het uitstapaanbod. In een aantal gevallen wordt de subsidie specifiek aangewend om de uitstapprogramma's breed (regionaal) toegankelijk te maken. Daarbij wordt (bestuurlijke) aansluiting gezocht met gemeenten in de regio. Het ondersteuningsaanbod zonder RUPS-gelden lijkt, hoewel het aanbod toegankelijk is voor inwoners uit andere gemeenten, primair gericht op sekswerkers die in de eigen gemeente werken en/of wonen.

Zoals beoogd zijn alle uitstapprogramma's gericht op werk/dagbesteding buiten de prostitutie (een van de randvoorwaarden). Daarnaast is het overgrote deel van de uitstapprogramma's op een groot aantal andere leefgebieden gericht, doorgaans op problematiek aangaande het sociaal netwerk (98%), opleiding/cursus/training (91%), schulden (89%), slachtofferschap van criminaliteit (bijvoorbeeld seksuele uitbuiting, seksueel geweld of anderszins) (86%), wonen (83%), inkomsten (83%) en psychische gezondheid (79%).

We stellen vast dat de uitstapprogramma's meestal niet op een specifieke genderdoelgroep, noch op een specifieke prostitutiesector zijn gericht. Aan respondenten is gevraagd in hoeverre doelgroepen nog onvoldoende worden bereikt. In de meerderheid, 75 gemeenten, is het aanbod volgens de respondenten (nog) onvoldoende in staat om met name mannelijke sekswerkers, thuiswerkers, illegale sekswerkers en slachtoffers van seksuele uitbuiting, te bereiken. Ook worden hier transgenders genoemd.

2.2 Kwalificatie uitstapprogramma's

Met behulp van de webenquête onder gemeenten en uitvoerende organisaties, RUPS-documentatie en aanvullende interviews met betrokkenen is informatie opgehaald over uitstapprogramma's in Nederland. Aan de hand van het evaluatiekader is eerst beoordeeld welk ondersteuningsaanbod waarover gerapporteerd is in de webenquête werkelijk gekwalificeerd kan worden als uitstapprogramma. Hiervoor hebben we in lijn met RUPS de volgende criteria gehanteerd: 1) het aanbod is gericht op sekswerkers; 2) het aanbod biedt ondersteuning bij uitstappen; 3) activiteiten zijn gericht op vinden van werk/dagbesteding buiten de prostitutie; 4) het aanbod heeft een regionale functie doordat het toegankelijk is voor inwoners van meerdere gemeenten. We concluderen dat al het aanbod waarover is gerapporteerd aan de gestelde criteria voldoet.

2.3 Geografische dekking uitstapprogramma's

Aanbod vs. geen aanbod

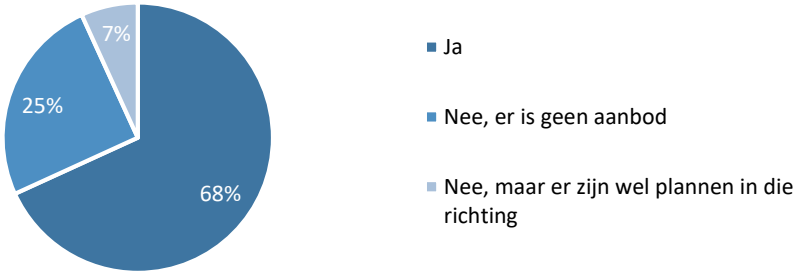
De webenquête laat zien dat in twee derde van de responderende gemeenten uitstapaanbod is voor uitstappende sekswerkers (figuur 2.1). Dit zijn negentig gemeenten. In zeven procent (9 gemeenten) van alle responderende gemeenten bestaan plannen om ondersteuningsaanbod op te zetten. In een kwart van de gemeenten waarover is gerapporteerd is geen ondersteuningsaanbod aanwezig. Respondenten

dragen (een combinatie van) drie redenen aan voor de afwezigheid van ondersteuningsaanbod in de gemeenten in hun regio:

- er is geen beleid gericht op sekswerkers die uit willen stappen in de gemeente;
- er is te weinig zicht op de (behoeften van) de doelgroep om een passend aanbod op te zetten;
- sekswerkers die uit willen stappen, kunnen in een andere (nabije) gemeente terecht.

Hoewel in een kwart van de responderende gemeenten geen ondersteuningsaanbod is gevestigd, liggen bijna alle gemeenten in een regio waar wel uitstapaanbod beschikbaar is.

Figuur 2.1 Aanwezigheid van uitstapaanbod in de gemeente (in percentages, n=132)



Bron: Regioplan (webenquête)

RUPS II-subsidie

In de gemeenten waar uitstapprogramma's aangeboden worden, is 89 procent (80 gemeenten) mede bekostigd met RUPS II-gelden. In 11 procent van de gemeenten waarover is gerapporteerd is uitstapaanbod aanwezig dat niet met RUPS II-gelden bekostigd is. Het betreft drie regio's:

- Een van de regio's heeft tot 2016 wel RUPS II-gelden ontvangen, maar heeft daarna nagelaten opnieuw een subsidieaanvraag in te dienen.
- Een andere regio veronderstelde geen aanspraak te kunnen maken op de Rijkssubsidie voor het bestaande aanbod, waardoor het uitstapaanbod bekostigd is door een gemeente.
- In de derde regio is het uitstapaanbod opgezet en zelfstandig bekostigd door de gemeente en is een RUPS II-subsidie aangevraagd om inwoners in de omliggende gemeenten te bedienen en nieuwe doelgroepen in beeld te krijgen.

Respondenten zeggen dat in deze drie regio's RUPS II-subsidie is aangevraagd in de verlenging van RUPS II voor de periode medio 2018 tot medio 2019.[12]

Aanbod naar regio

Op basis van informatie in de webenquête en de verantwoordingsdocumentatie van JenV identificeren we de veertien aanbieders van uitstapprogramma's. Twaalf daarvan ontvangen RUPS II-subsidie (zie tabel 2.1).

[12] Zoals aangegeven, heeft het onderzoek (en de gepresenteerde cijfers) betrekking op de periode van RUPS II, tot medio 2018, *exclusief* de verlenging tot medio 2019.

Tabel 2.1 Aanbieders uitstapprogramma

Aanbieder(s)	Ontvangt RUPS II?
Gemeente Arnhem, in samenwerking met IrisZorg en Rijnstad	nee
Gemeente Alkmaar, in samenwerking met de GGD Hollands Noorden, MEE, de Weering en Halte Werk	nee
Gemeente Utrecht	ja (deels)
Gemeente Amsterdam	ja
Gemeente Den Haag, Stichting Hulpverlening en Opvang Prostituees (SHOP) en Stichting De Haven	ja
Gemeente Deventer en Stichting De Kern	ja
Scharlaken Koord en Terwille (Flevoland)	ja
Terwille (regio Groningen)	ja
Gemeente Haarlem (namens regio Midden- en Zuid-Kennemerland) en Scharlaken Koord	ja
Gemeente Leeuwarden en Fier	ja
Leger des Heils (regio Eindhoven)	ja
Gemeente Nijmegen	ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (regio Rotterdam)	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden- en West-Brabant)	ja

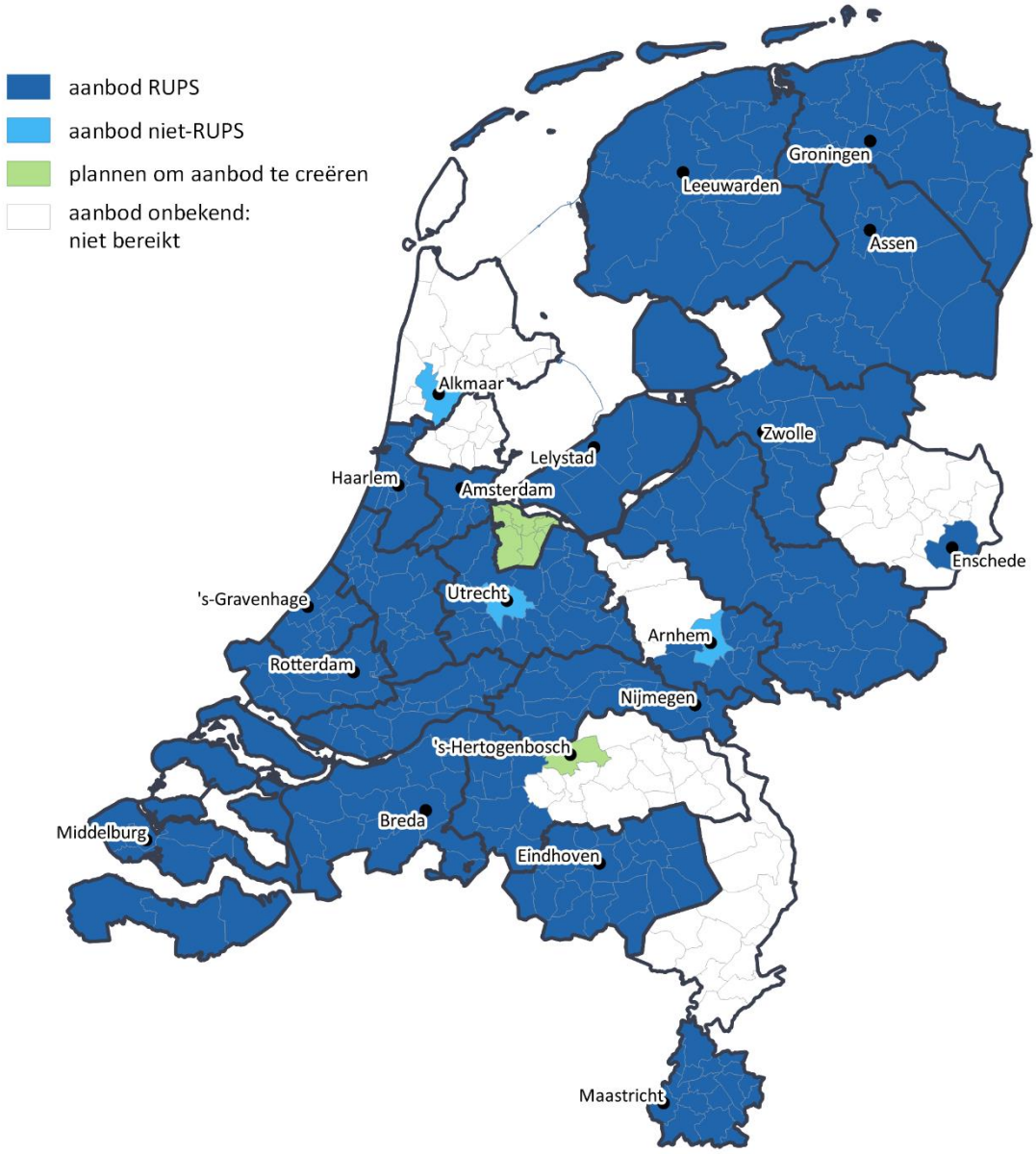
Bron: Regioplan (webenquête, documentatie JenV, interviews)

De landelijke dekkingsgraad van het uitstapaanbod is per gemeente, naar GGD-regio, in kaart gebracht (zie figuur 2.2). De geografische kaart geeft – net als de andere kaarten in dit hoofdstuk – de regionale dekking van uitstapprogramma's weer, op basis van een analyse van gemeenten die *bediend* worden door een uitstapprogramma. Dit betekent dat er regionaal toegankelijk aanbod aanwezig is in de regio waar sekswerkers uit gemeenten zonder eigen uitstapaanbod terechtkunnen.

Databronnen geografische kaarten

De geografische kaarten in dit hoofdstuk zijn opgesteld op basis van de informatie uit de webenquête met een bereik onder 132 gemeenten, aangevuld met door respondenten aangeleverde documentatie, informatie uit de verantwoordingsdocumentatie (RUPS II) van JenV en 9 aanvullende interviews. Op grond van deze combinatie van databronnen hebben we een overzicht van uitstapaanbod op gemeentelijk niveau gemaakt (zie het overzicht in bijlage 4). De geografische kaarten zijn een visuele weergave van de dekking van het complete uitstapaanbod (n=307 gemeenten). Van een aantal gebieden is niet bekend of en welk uitstapaanbod aanwezig is; deze regio's werden niet met het onderzoek bereikt en zijn in de figuren blanco gelaten. Het is wel zeker dat in deze regio's geen RUPS-programma's worden aangeboden.

Figuur 2.2 Uitstapprogramma's met en zonder RUPS II-subsidie (n=307)



Bron: Regioplan (webenquête, documentatie JenV, interviews)

We kunnen vaststellen dat:

- door RUPS II bekostigd aanbod grote delen van het land bereikt;
- op enkele plekken uitstapaanbod buiten de subsidieregeling bestaat (Alkmaar, Arnhem, Utrecht);
- er in een enkele regio plannen voor uitstapaanbod worden gemaakt (Gooi en Vecht);

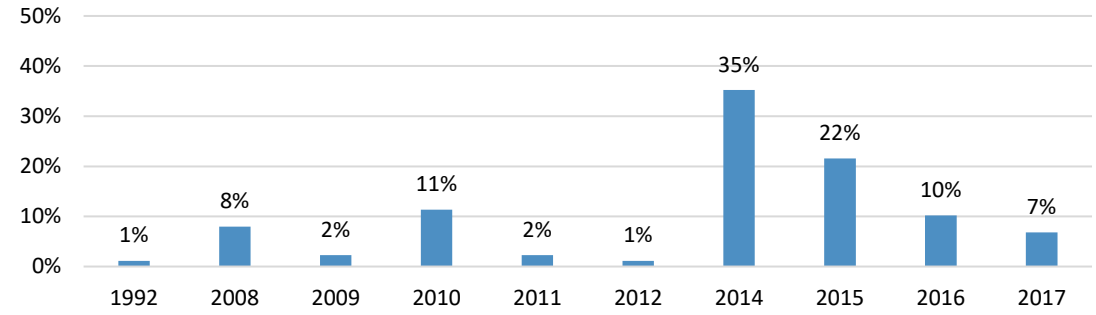
Ook is het belangrijk te vermelden dat een aantal delen van het land *niet* werd bereikt met het onderzoek, waardoor onbekend is of er uitstapprogramma's worden aangeboden. Zo is van de regio's Zaanstreek/Waterland en Limburg-Noord geheel onbekend of er uitstapaanbod is. In een aantal andere GGD-regio's speelt mee dat onduidelijk is in hoeverre de aanwezige uitstapprogramma's de omliggende gemeenten in praktijk (voldoende) bedienen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de regio's Hollands-Noorden, Twente, Friesland en Groningen.

Gedurende de uitvoering van dit onderzoek is RUPS II per medio 2018 verlengd tot medio 2019. De verlengingsperiode valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek, maar kan wel van invloed zijn op de landelijke dekking (en resultaten) van uitstapaanbod. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft in oktober 2018 laten weten dat aan negentien aanbieders subsidie is verleend. Drie van de negentien aanvragers ontvingen geen RUPS-subsidie in 2016/2017. Twee van deze drie aanbieders verzorgden al wel een uitstapprogramma. De derde aanbieder deed dat nog niet. Het gaat hier om nieuw uitstapaanbod in het oosten van de GGD-regio Hart voor Brabant. In het westen van deze GGD-regio was voor de verlenging al aanbod beschikbaar.

Startjaar

Op één gemeente die al begon in 1992 na, zijn de uitstapprogramma's vanaf 2008 van start gegaan. In dit jaar is de eerste RUPS-subsidie ingesteld. Ongeveer driekwart van alle uitstapprogramma's voor sekswerkers is gestart in de periode van RUPS II: 2014 t/m 2017, waarbij een duidelijke piek is te zien in het startjaar 2014 (figuur 2.3). De uitstapprogramma's zonder RUPS-gelden zijn alle vóór de inwerkingtreding van RUPS II opgezet. In deze regio's zien we een grote betrokkenheid van gemeente(n) bij de oprichting van het aanbod.

Figuur 2.3 Startjaar uitstapaanbod (n=88)



Bron: Regioplan (webenquête)

Uit de aanvullende interviews komt naar voren dat bij het opzetten (en uitvoeren) van uitstapprogramma's sprake is van actieve kennisdeling en deskundigheidsbevordering tussen aanbieders. Zo geven de meeste respondenten aan dat bij al bestaande uitstapprogramma's informatie wordt ingewonnen over hoe de ondersteuning in te richten en welke partijen daarbij nodig zijn. Vanzelfsprekend hebben aanbieders uit de voorhoede in grotere mate zelf het wiel uit moeten vinden dan degenen die vanaf 2014 uitstapaanbod ingericht hebben. Ook is bij de ontwikkeling aansluiting gezocht bij organisaties in de eigen regio die al ervaring hadden met de doelgroep, zoals de GGD of verslavingszorg. Verder heeft een aantal respondenten aangegeven dat in de regio een training werd gevolgd over het inrichten van trajectbegeleiding, relevante wetgeving en problematiek die speelt bij de doelgroep.

Samenwerking en toegankelijkheid aanbod

Verschillende respondenten zeggen goed contact te onderhouden met collega's door het land, onder andere via landelijke RUPS-dagen. Ook worden presentaties over het uitstapaanbod gegeven bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties binnen en buiten de eigen regio. Respondenten vinden dat samenwerking met verschillende (uitvoerings)organisaties van meerwaarde is voor het uitstapaanbod. Enerzijds om op uiteenlopende gebieden, zoals huisvesting, inkomsten en middelengebruik de juiste ondersteuning aan sekswerkers te kunnen bieden. Anderzijds om sekswerkers die uit de prostitutie willen stappen te kunnen bereiken (outreachend werken) en naar een passend uitstapaanbod toe te leiden.

Er wordt tevens regelmatig samengewerkt *over* de grenzen van de regio heen, zowel op bestuurlijk als uitvoeringsniveau. Zo is er in sommige regio's een intensieve bestuurlijke samenwerking in de vorm van een stuurgroep waar alle betrokken wethouders aan tafel zitten. Wanneer omliggende gemeenten op bestuurlijk niveau niet aangehaakt zijn bij het uitstapprogramma wordt vanuit het aanbod ingezet op het vergroten van bewustwording bij gemeenten ten aanzien van hun verantwoordelijkheid op dit thema, aldus respondenten. Die verantwoordelijkheid is tweeledig, stellen zij. Ten eerste is medewerking

van de gemeenten van meerwaarde om sekswerkers die uit de prostitutie willen stappen in beeld te krijgen. Een respondent verwoordt dit als: “Dat een gemeente geen hulpvragen krijgt van sekswerkers die uit willen stappen zegt niet noodzakelijkerwijs dat die zorgbehoeften er niet zijn.” Ten tweede geldt dat als inwoners uit omliggende gemeenten met regelmaat deelnemen aan een uitstapprogramma, het als wenselijk wordt ervaren dat de betreffende gemeente bijdraagt aan de bekostiging van uitstapaanbod voor haar inwoners. Op uitvoeringsniveau vindt tevens samenwerking over de grenzen van de regio plaats, of wordt samengewerkt met uitvoeringsorganisaties die ook actief zijn buiten de regio (een voorbeeld is de GGD die georganiseerd is in GGD-regio’s die meerdere gemeenten omvatten). Uitvoeringsorganisaties werkzaam buiten de regio kunnen een functie vervullen in zowel het bereiken van sekswerkers die uit de prostitutie willen stappen als in het aanbieden van ondersteuning in de woonplaats van de sekswerker. Dit laatste draagt bij aan laagdrempelige ondersteuning ter voorkoming van uitval.
Het uitstapaanbod is in het grootste deel van de gemeenten (89%) in principe toegankelijk voor inwoners van gemeenten die niet betrokken zijn bij het uitstapaanbod. Sommige respondenten zeggen dat de subsidie wordt gebruikt om het uitstapprogramma breed toegankelijk te maken. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat regio’s met uitstapaanbod *buiten* RUPS II in mindere mate samenwerken over de gemeentegrenzen heen. Daarmee lijkt het uitstapaanbod in deze gemeenten juist primair gericht op sekswerkers die binnen de gemeente werken en/of wonen. Uit de interviews blijkt dan ook dat wanneer uitstapprogramma’s niet breder toegankelijk zijn, dit meestal een financiële reden heeft: er is alleen budget beschikbaar gesteld om sekswerkers die in de eigen regio wonen en/of werken te bedienen. De schattingen van respondenten over de verhouding tussen deelnemers binnen en buiten de regio lopen sterk uiteen tussen de regio’s. Bij sommige uitstapprogramma’s komt minder dan een tiende van de nieuwe aanmeldingen van buiten de regio (met name wanneer het grotere regio’s betreft). Bij uitstapprogramma’s die primair op een of enkele gemeenten gericht zijn, is ongeveer de helft van de hulpvragen afkomstig van sekswerkers die buiten die gemeenten wonen/werken.

Hoewel alle geïnterviewde respondenten vertellen dat het uitstapaanbod in principe open staat voor sekswerkers van *buiten* de regio, stellen zij ook dat desondanks de voorkeur uitgaat naar ondersteuning in de woon-/werkregio van de sekswerker. Dit betekent dat op casusniveau regelmatig wordt overgedragen aan een uitstapprogramma in de eigen woon-/werkomgeving; uiteraard alleen als daar uitstapaanbod beschikbaar is. Een van de redenen om juist aan te sturen op ondersteuning in de *eigen* woonplaats (regio) is dat, wanneer een uitkering moet worden aangevraagd, dit bij de (woon)gemeente dient te gebeuren en deelname aan een uitstapprogramma daar het aanvraagproces aanzienlijk kan versnellen. Ook vermelden sommige respondenten dat een lange reistijd naar het uitstapprogramma voor sekswerkers een drempel vormt. De reistijd beperkt voor sommige sekswerkers de mogelijkheid om (langdurig) deel te nemen aan het uitstapaanbod.
Wanneer in de eigen regio geen uitstapondersteuning beschikbaar is, noemen respondenten als alternatief dat zij zoeken naar benodigde zorg in de woon-/werkregio van sekswerkers. Sommige respondenten zeggen tevens zelf de overdracht te blijven monitoren in dergelijke gevallen.

In de toegang tot het uitstapaanbod wordt tot slot, voor zover wij hebben kunnen nagaan, geen onderscheid gemaakt naar sekswerkers in de vergunde of onvergunde prostitutie. Wel zeggen respondenten dat het deel van de doelgroep dat onvergund werkt in het algemeen minder zichtbaar is en daardoor ook minder goed bereikt wordt met de uitstapprogramma’s.

2.4 Doelgroep waarop het uitstapaanbod is gericht

Genderdoelgroep

In negen van de tien gemeenten waar uitstapprogramma’s zijn, is de ondersteuning niet op een specifieke genderdoelgroep gericht: het aanbod is voor zowel vrouwen als mannen en transgenders.

Figuur 2.4 **Uitstapprogramma's gericht op specifieke genderdoelgroep? (n=307)**

Bron: Regioplan (webenquête, documentatie JenV, interviews)

Figuur 2.4 laat zien dat in de GGD-regio's Fryslân, Flevoland en Hollands-Noorden het aanbod zich richt op vrouwen. In de overige regio's is geen sprake van een specifieke genderdoelgroep. Uit de interviews blijkt dat in deze regio's weinig tot geen hulpvragen van bijvoorbeeld mannen of transgenders binnenkomen.

Prostitutiesector

In de webenquête is gevraagd of uitstapprogramma's zich op een specifieke prostitutiesector richten, zoals raamprostitutie, clubs, thuisseksswerk, straatsekswerk/tippelzones, escortbureaus, zelfstandige escort, privéhuizen, massagesalons, illegale prostitutie en seksuele uitbuiting. Op een regio na, is het uitstapaanbod generiek en niet gericht op specifieke prostitutiesectoren.[13] In de GGD-regio Fryslân is het

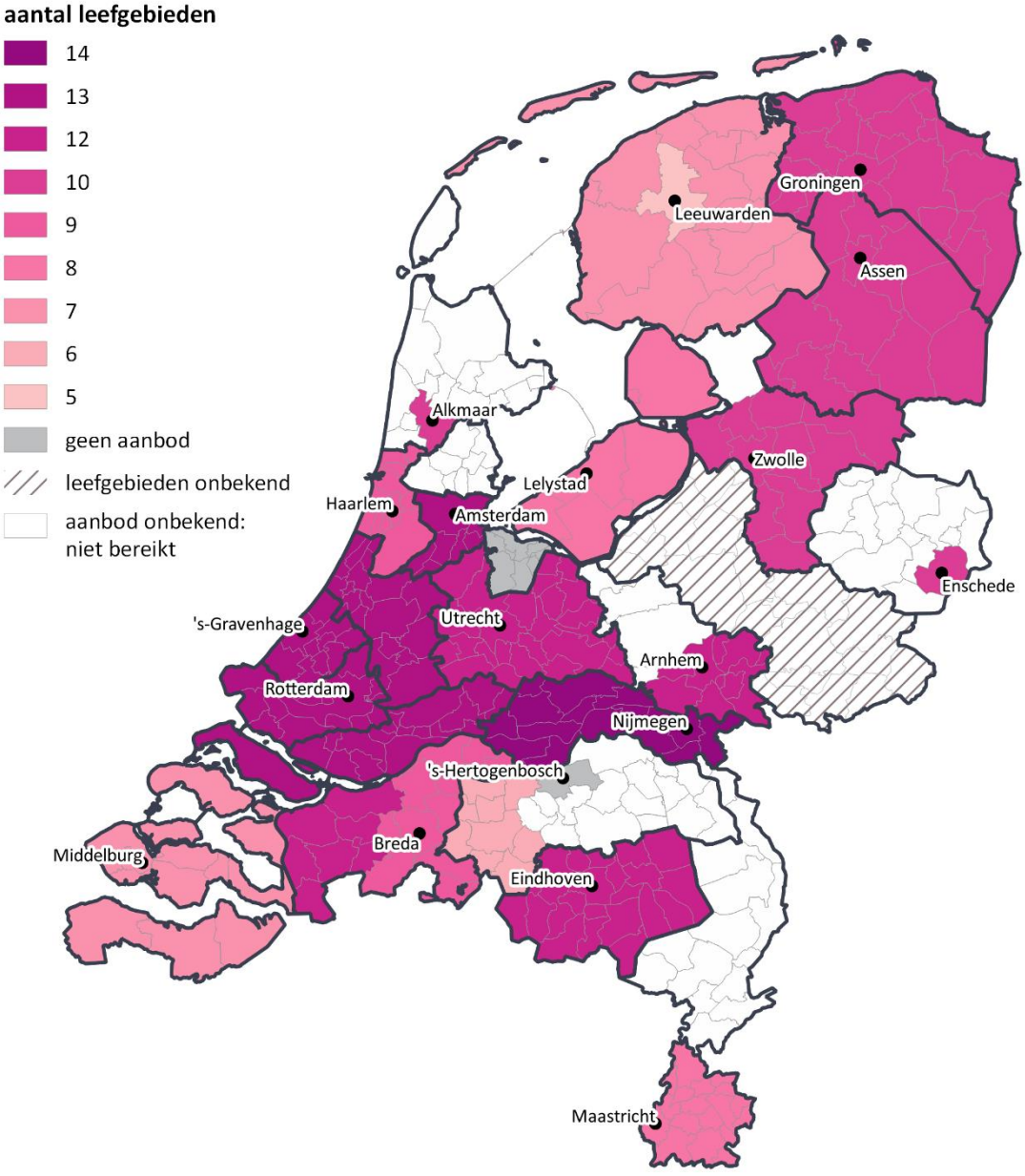
[13] In de webenquête is gevraagd op welke sectoren het ondersteuningsaanbod gericht is (keuze uit 9 sectoren). Daarnaast hadden respondenten de mogelijkheid aan te geven dat het aanbod niet op een specifieke sector gericht was. Wanneer het ondersteuningsaanbod op alle negen de sectoren is gericht, is dat geïnterpreteerd als niet gericht op een specifieke sector.

aanbod gericht op raamprostitutie, straatsekswerk/tippelzones en illegale prostitutie. Uit de interviews komt echter naar voren dat, net als bij de genderdoelgroep waar het aanbod op gericht is, focus op deze prostitutiesectoren afhankelijk is van in de omgeving aanwezige sectoren en van sekswerkers die zich met een hulpvraag melden.

Leefgebieden

Het bieden van ondersteuning gericht op werk/dagbesteding was een vereiste voor de kwalificatie als uitstapprogramma; alle uitstapprogramma's richten zich hier dan ook op. Uitstapprogramma's bieden echter veelal ondersteuning op veel meer leefgebieden (zie figuur 2.5), gemiddeld negen (met een minimum van vijf leefgebieden en een maximum van veertien leefgebieden).[14]

Figuur 2.5 Ondersteuning op aantal leefgebieden (n=307)



Bron: Regioplan (webenquête, documentatie JenV, interviews)

[14] In de webenquête is gevraagd op welke leefgebieden het uitstapprogramma was gericht.

Het overgrote deel van de uitstapprogramma's is gericht op problematiek aangaande het sociaal netwerk (98%), opleiding/cursus/training (91%), schulden (89%), slachtofferschap van criminaliteit (bv. seksuele uitbuiting, seksueel geweld of anderszins) (86%), wonen (83%), inkomsten (83%) en psychische gezondheid (79%). Minder vaak is het aanbod gericht op verslaving (54%), levensbeschouwing en/of spiritualiteit (48%), taalbeheersing (33%), verblijfsvergunning (31%) en terugkeer naar het land van herkomst (31%).

Het uitstapaanbod in de GGD-regio's Gelderland-Zuid, Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland Zuid, Haaglanden, Hollands-Midden en Amsterdam richten zich allemaal op een bovengemiddeld aantal leefgebieden (zie figuur 2.6). Dat een uitstapprogramma op problematiek binnen bepaalde leefgebieden is gericht kan zowel betekenen dat de ondersteuning wordt geboden binnen het programma als dat toeleiding naar benodigde zorg buiten het uitstapprogramma plaatsvindt. Het is overigens niet uitgesloten dat in regio's met aanbod dat op minder leefgebieden is gericht, op casusniveau waar nodig wél aansluiting wordt gezocht met zorg of ondersteuning op meerdere leefgebieden.

Onvoldoende bereikte doelgroepen

Figuur 2.6 laat zien welke doelgroepen volgens respondenten nog onvoldoende bereikt worden. In 75 gemeenten is het aanbod volgens de respondenten (nog) onvoldoende in staat om met name mannelijke sekswerkers, thuiswerkers, illegale sekswerkers en slachtoffers van seksuele uitbuiting, te bereiken. Ook worden transgenders genoemd. In een klein deel van de gemeenten met een uitstapprogramma (17%) geven respondenten aan dat alle doelgroepen voldoende bereikt worden met het uitstapaanbod.

Figuur 2.6 (On)voldoende bereikte doelgroepen (n=307)

* De categorie 'overig' bevat uiteenlopende doelgroepen, waaronder sekswerkers zonder verblijfsvergunning en online sekswerkers. Ook wanneer niet nader gespecificeerd is welke doelgroepen onvoldoende bereikt worden, valt dit binnen de categorie 'overig'.

Bron: Regioplan (webenquête, documentatie JenV, interviews)

Uit de interviews blijkt dat in het algemeen nog niet of onvoldoende zicht is op de omvang en de behoeften van een aantal doelgroepen. Respondenten zeggen dat in de uitstapprogramma's verschillende stappen worden ondernomen om dit aan te pakken. Sommige respondenten zeggen te gaan starten met informatieverzameling over de onvoldoende bereikte doelgroep(en). Enkele andere respondenten stellen in te gaan zetten op contact leggen met de doelgroep(en) via (online) *outreachend* werk. Daarbij benadrukken deze respondenten bewustwording en samenwerking met ketenpartners te willen stimuleren.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Cebeon
Centrum beleidsadviserend onderzoek BV

Toekomstige financiële systematiek

3

3 Toekomstige financiële systematiek

3.1 Samenvatting

Gegeven dat het beoogde effect van de bestaande regeling (landelijk dekkend netwerk) nog niet volledig is bereikt en de middelen herkenbaar bestemd dienen te blijven voor uitstapprogramma's, ligt het meest voor de hand om de subsidievorm vooralsnog te continueren en daarbinnen te zoeken naar mogelijkheden ter optimalisatie. Daarmee kunnen belangrijke voordelen van de subsidieregeling worden behouden en tegelijkertijd een aantal nadelen zoveel mogelijk worden beperkt. Uit (groeps)gesprekken blijkt deze benadering ook op het meeste draagvlak te kunnen rekenen onder alle betrokken –landelijke– partijen.

Uitgaande van een subsidieregeling is de vraag hoe deze middelen maatschappelijk efficiënt kunnen worden ingezet. Concreet worden drie effecten beoogd: een landelijk dekkend netwerk, passende hulp voor de doelgroep, en minimale administratieve lasten voor betrokken partijen. Aan de hand van deze effecten zijn knoppen benoemd voor de toekomstige inrichting. Per knop wordt indicatief aangeduid wat de mogelijke betekenis is voor de beoogde effecten. Bij de feitelijke inrichting dient zorgvuldig te worden afgewogen welke combinatie van knoppen zinvol is. Het verdient aanbeveling om dit te doen in samenspraak met vertegenwoordigers van gemeenten en maatschappelijke organisaties.

Naast de financiële systematiek is ook flankerend beleid wenselijk in de vorm van met name landelijke agendering en verankering van uitstapprogramma's en het beschrijven van de werkzame bestanddelen van de aanpak. Daarnaast vraagt de verspreiding van kennis en expertise alsmede het systematischer benutten van gegevens aandacht.

3.2 Bestaande regeling

Kenmerken

De subsidieregeling ter stimulering van regionale uitstapprogramma's voor prostituees (*Regeling uitstapprogramma's prostituees II* ofwel RUPS II) is gepubliceerd op 23 april 2014. Aan de hand van deze publicatie zijn de kenmerken van de regeling samengevat in het onderstaande overzicht.

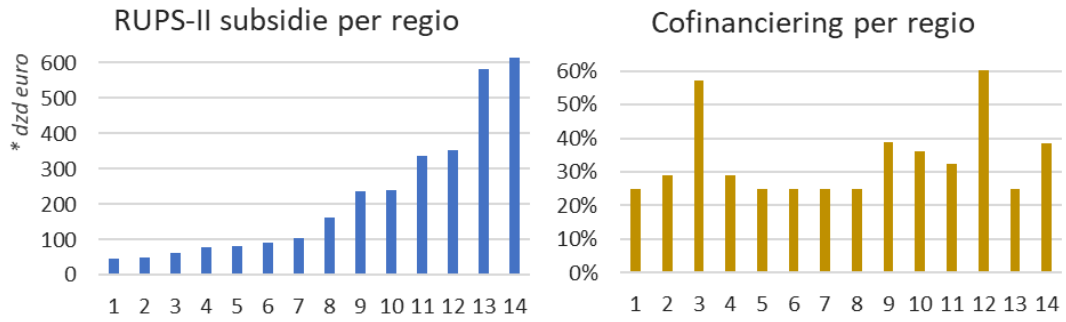
Tabel 3.1 Belangrijke kenmerken RUPS II

Kenmerk	*Inhoud*
Periode	Medio 2014-medio 2018
Omvang	Jaarlijks is maximaal 3 miljoen euro beschikbaar
Beheer	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Doel	Stimulering van regionale uitstapprogramma's, waarbinnen begeleiding van prostituees plaatsvindt bij het vinden van werk of dagbesteding buiten de prostitutie
Ontvangers	Zowel gemeenten als maatschappelijke organisaties zonder winstoogmerk die de uitvoering van een programma (mede) coördineren, kunnen een beroep doen op de regeling
Aanvraag	Projectvoorstel met begroting voor nieuw programma of uitbreiding bestaand programma dat voldoet aan voorwaarden, zoals beschrijving doelgroep & specifieke problematiek, beoogd aantal deelnemers, betrokkenheid gemeenten, voortzetting/borging na afloop subsidie
Cofinanciering	Van aanvragers wordt een eigen inzet verwacht van ten minste 25% ofwel maximaal driekwart van de kosten komt in aanmerking voor subsidie
Verantwoording	Jaarlijks inhoudelijk (incl. cijfers deelname en in/uitstroom) en financieel (uitnutting) Na afloop een (financieel) eindverslag, accountantsverklaring en evaluatie programma

In totaal hebben zowel gemeenten als maatschappelijke organisaties uit 14 regio's een beroep gedaan op de middelen voor de periode medio 2014-medio 2018. Ter overbrugging van de periode tot de implementatie van het regeringsvoornemen (zie hoofdstuk 1) is de regeling met één jaar verlengd tot medio 2019.

Financieel

Om een concreter financieel beeld te vormen van de betekenis van de bestaande regeling zijn voor alle (14) regio's de beschikbare aanvraagdocumenten voor de periode medio 2014 - medio 2018 bestudeerd. Met behulp hiervan is geïnventariseerd wat de omvang is van de verstrekte subsidie en cofinanciering. De uitkomsten hiervan zijn weergegeven in de onderstaande figuren.



Bron: documentatie JenV.

De figuren maken zichtbaar dat er tussen regio's sprake is van grote diversiteit.[15] Op de verschillen in omvang van de subsidie en de cofinanciering per regio kunnen factoren van invloed zijn zoals:

- Omvang: aantal direct betrokken gemeenten alsook gemeenten die weliswaar (nog) niet actief zijn 'aangehaakt', maar waar wel meer bewustwording is gekomen. De mate van betrokkenheid is niet altijd uit de beschikbare documenten af te leiden. Deze diffuusheid maakt een precieze afbakening van de regiogrenzen lastig.
- Beleidsfase: diverse regio's borduren met het uitstapprogramma voort op breder prostitutiebeleid. Vaak zijn dit gemeenten met een langer bestaande (vergunde) prostitutiesector. Daartegenover zijn er ook gebieden waar de ontwikkeling van prostitutiebeleid nog meer in de kinderschoenen staat.
- Invulling/breedte van het uitstapprogramma: ligt in het verlengde van de beleidsfase. Veelal gaat het bij de gesubsidieerde activiteiten om extra inzet voor coördinatie en kennisdeling (regioniveau) alsmede voor toeleiding en trajectbegeleiding van sekswerkers (casusniveau). In een aantal gevallen maken ook 'reguliere' activiteiten deel uit van het uitstapprogramma. Die worden dan (groten)deels bekostigd uit andere middelen, zoals zorgverzekering of Wmo.
- Soort doelgroep waarop het programma focust: gaat het vooral om sekswerkers die al gemotiveerd zijn en dus makkelijker tot deelname zijn te bewegen of (ook) om sekswerkers die lastiger bereikbaar zijn en/of complexere problematiek hebben (meer 'er-op-af')?

Dat zulke verschillen zich voordoen, sluit ook aan bij het karakter van de regeling: stimuleren van gewenste initiatieven in een situatie waarin uitstapprogramma's nog geen gemeengoed zijn en ook niet vaststaat welke aanpak effectief werkt.

3.3 Ervaringen met bestaande regeling

Uit gesprekken en antwoorden op open vragen in de webenquête is ook een beeld verkregen van ervaringen van betrokkenen bij de subsidieregeling, zowel verstrekker (ministerie) als ontvangers (gemeenten en maatschappelijke organisaties). De belangrijkste daarvan zijn samengevat in het onderstaande schema.

[15] De figuur over cofinanciering geeft geen compleet beeld van de eigen inzet van gemeenten en uitvoerende organisaties (zie ook paragraaf 3.3).

Tabel 3.2 Ervaringen met bestaande regeling

Kenmerk	*Voordelen*	*Nadelen*
Beheer	Landelijke regie op dekkend aanbod Toegang mogelijk zonder regiobinding	Tijdelijke regeling Onduidelijke relatie met Justitie en Veiligheid
Doel	Ruimte om in te spelen op regionale context: maatwerk en innovatie	Focus op uitstap voor deel doelgroep niet haalbaar Doel en aard subsidie onvoldoende helder
Ontvangers	Ruimte voor initiatief van onderop Zichtbaarheid stimuleert bewustwording bij andere gemeenten	Kleinere gemeenten nog onvoldoende bewust van problematiek en nut/noodzaak van betrokkenheid Nog weinig samenhang met breder sociaal domein
Aanvraag	Ruimte voor diversiteit in programma's Meerjarige subsidie	Hoge administratieve lasten voor aanvrager en verstrekker Toekenning onzeker, mede door minder transparant proces
Cofinanciering	Draagt bij aan commitment van betrokken partijen	Geen eenduidig beeld van eigen inzet
Verantwoording	Middelen kunnen worden besteed aan allerlei activiteiten gericht op uitstappen	Hoge administratieve lasten voor aanvrager en verstrekker Registraties en rapportages niet eenduidig Onduidelijkheid over subsidiabele activiteiten/kosten en accountantscontrole

Enkele punten lichten we nader toe:

- Beheer: bij diverse betrokkenen is onduidelijk waarom de verantwoordelijkheid is belegd bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. Vanuit het doel van de regeling (*begeleiding* naar *werk* centraal) vinden zij de relatie met Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW; re-integratie van bijzondere doelgroepen) en/of Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS; maatschappelijke ondersteuning van kwetsbare burgers) meer voor de hand liggen. Hoewel aanvragers moeten aangeven hoe het uitstapprogramma na afloop van de subsidie wordt geborgd, is de praktijk weerbarstiger. Het tijdelijke karakter van de subsidie heeft het risico in zich dat opgebouwde expertise en netwerken verloren gaan.
- Doel: de regeling is onvoldoende helder over de aard van de subsidie. Er zijn regio's die niet of voor een korte periode subsidie hebben aangevraagd vanuit de gedachte dat de subsidie alleen is bedoeld voor innovatie/ontwikkeling en niet voor uitvoering van (deels) reguliere activiteiten. Daartegenover worden in sommige regio's ook delen van reguliere uitvoering uit de subsidie bekostigd.
- Ontvangers: kleinere gemeenten zien vaak geen problematiek en gaan er dan vanuit dat het er niet is. Als het aan de orde is, gaat het daar om kleinere aantallen en is het moeilijker om expertise te organiseren. Het niet-participeren van gemeenten levert als risico op dat sekswerkers 'tussen wal en schip vallen'. Met een subsidie voor de regio kan een uitstapprogramma ook in zulke gemeenten meer bekendheid krijgen en kunnen sekswerkers ook daar van dit programma gebruikmaken.
- Aanvraag: bij de verlenging van de regeling is meer subsidie aangevraagd dan er beschikbaar is. Dit maakt toekenning onzeker, terwijl voor aanvragers minder transparant is hoe de beoordeling plaatsvindt. Zelfs als aan de voorwaarden van de regeling is voldaan, betekent dit niet dat het aangevraagde bedrag volledig wordt gehonoreerd. Zowel aanvraag als beoordeling gaat gepaard met relatief hoge administratieve lasten.
- Cofinanciering: diverse regio's leveren ook met andere soorten flankerend beleid bijdragen aan het uitstappen. Zij hebben dit lang niet altijd bij de subsidieaanvraag betrokken, onder andere met het oog op de administratieve (verantwoordings)lasten die dit met zich brengt. Tegelijk komt het in de praktijk ook voor dat bestaande inzet (deels) wordt 'omgelabeld' om te voldoen aan de subsidievoorwaarden.
- Verantwoording: de regeling roept vragen op over de wijze van verantwoorden. Zo bleek het oorspronkelijke financiële format niet werkbaar te zijn, maar hiervoor is niets in de plaats gekomen.

Verder is onduidelijk in hoeverre de gemeente zelf (ook) een accountantscontrole moet doen en hoe gedetailleerd die zou moeten zijn.

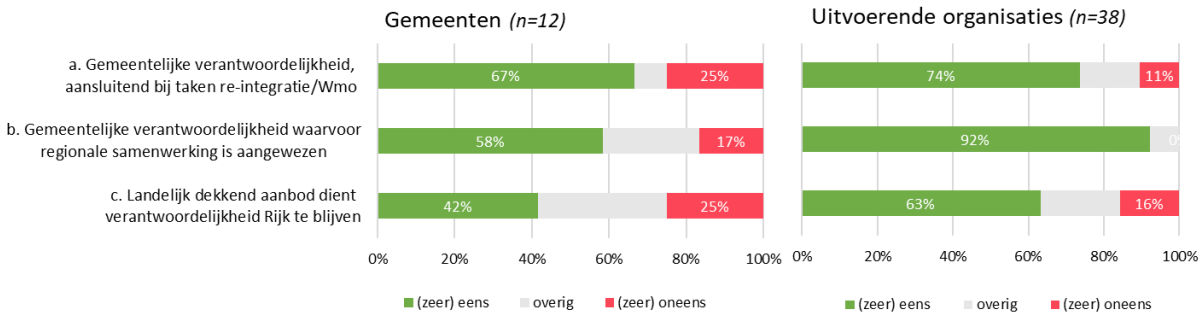
3.4 Ingrediënten voor toekomstige systematiek

Om input te verzamelen voor de toekomstige systematiek hebben we meerdere bronnen benut: de webenquête, een expertmeeting en een verkenning van andere regelingen. Waar nodig is aanvullend over specifieke aspecten doorgesproken met terzake deskundigen.

Webenquête

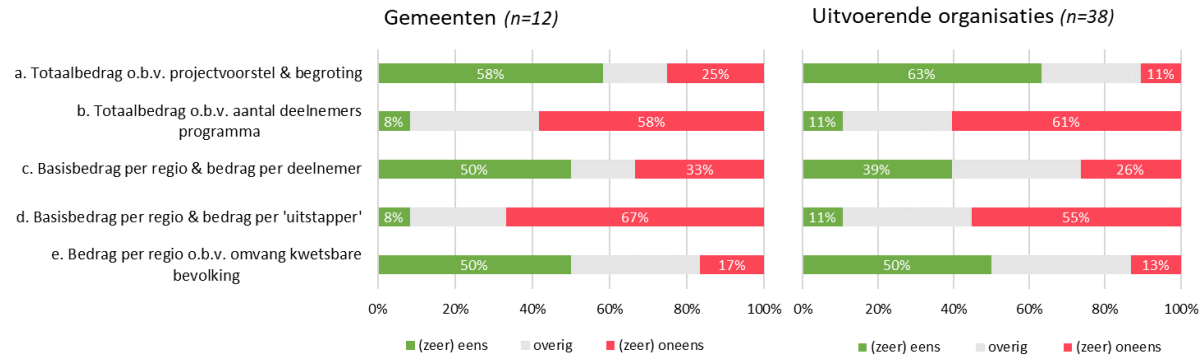
De webenquête bevat een aantal vragen over onderwerpen die van belang zijn voor de toekomstige vormgeving van de financiële regeling. De respons op deze vragen geven we hieronder weer. Daarbij maken we onderscheid tussen gemeentelijke respondenten en respondenten die werkzaam zijn bij maatschappelijke organisaties (uitvoerende professionals).[16] We merken op dat het om relatief kleine aantallen respondenten gaat. Wel geldt dat de gemeentelijke respondenten uit het hele land afkomstig zijn en voor driekwart uit RUPS-gemeenten. In kwantitatieve zin is daarmee een redelijke afspiegeling van deze groep bereikt.

Als het gaat om de rol van gemeente en Rijk zijn de meningen van de respondenten als volgt.



Ongeveer tweederde van alle respondenten ziet een uitstapprogramma als een gemeentelijke verantwoordelijkheid die aansluit bij andere taken binnen het sociaal domein (a). Opvallend is dat niet alle gemeentelijke respondenten het hiermee eens zijn. Voor deze verantwoordelijkheid achten vrijwel alle uitvoerende professionals en de helft van de gemeentelijke respondenten regionale samenwerking aangewezen (b). Het realiseren van een landelijk dekkend netwerk zien tweederde van de uitvoerende professionals en 4 op de 10 gemeentelijke respondenten als verantwoordelijkheid van de rijksoverheid (c).

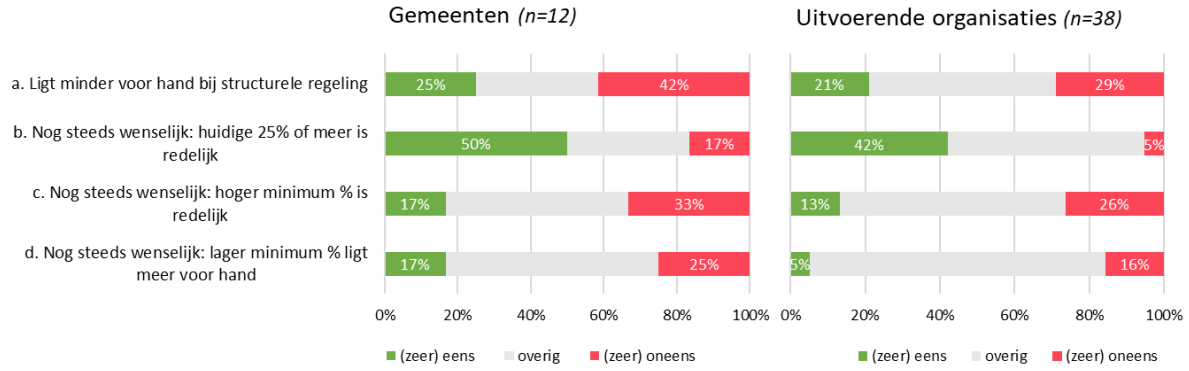
Wat betreft de *opbouw van de subsidie* geeft de respons het volgende beeld.



[16] Tot laatstgenoemde groep behoren ook respondenten die werkzaam zijn bij een GGD, die in diverse regio's een rol heeft in de coördinatie en/of uitvoering van het uitstapprogramma.

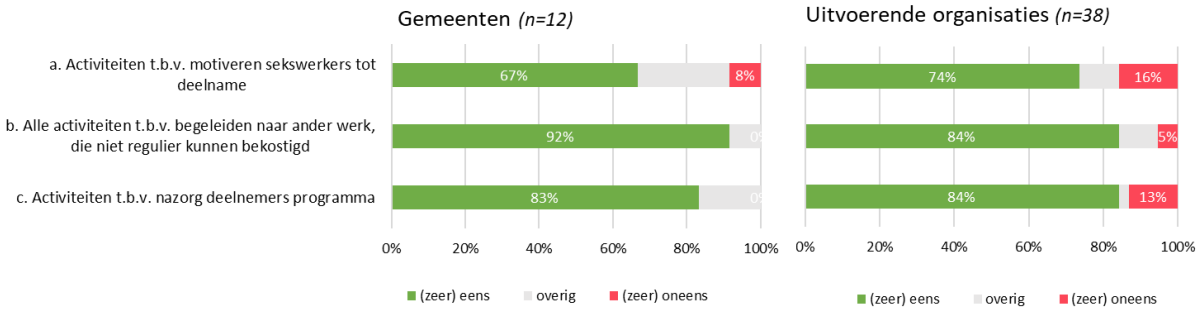
Ongeveer 6 op de 10 respondenten kunnen zich vinden in een voortzetting van de bestaande wijze van subsidiëren (a). Het volledig baseren van de subsidie op aantallen deelnemers aan het uitstapprogramma vindt een zelfde aantal respondenten duidelijk een brug te ver (b). Voor- en tegenstanders houden elkaar in evenwicht bij de optie om dit voor een deel van de subsidie te doen en daarnaast een basisbedrag per regio toe te kennen (c). Ook het idee om zo'n basisbedrag te combineren met een bedrag per 'uitstapper' ziet de helft (uitvoerende professionals) tot driekwart (gemeenten) van de respondenten niet zitten (d). Een subsidie per regio op basis van bevolkingskenmerken kan op instemming rekenen van de helft van de respondenten (e). Kortom, een meerderheid ziet meer in een 'vaste bijdrage' (inputvormen: a, c, e) dan in een 'resultaatgerichte prikkel' (outputvormen: b, d).

Ook over de *omvang van de cofinanciering* doen respondenten uitspraken.



Ongeveer de helft van de respondenten acht een vorm van cofinanciering nog steeds wenselijk en vindt het huidige minimumpercentage redelijk (b). Dat zijn overwegend ook degenen die het (zeer) oneens zijn met de stelling dat cofinanciering minder voor de hand ligt als het Rijk structureel geld beschikbaar stelt (a). Een hoger (c) of lager (d) minimumpercentage vindt weinig expliciet draagvlak.

Over de te subsidiëren activiteiten hebben respondenten zich als volgt uitgelaten.



Ongeveer tweederde van de respondenten vindt dat activiteiten die zijn gericht op het motiveren van sekswerkers tot deelname aan een uitstapprogramma subsidiabel zijn (a). Een klein deel is het daarmee juist (zeer) oneens. De overgrote meerderheid vindt dat alle activiteiten gericht op begeleiding naar ander werk voor subsidie in aanmerking komen, mits deze niet uit reguliere middelen kunnen worden bekostigd (b). Voor een vergelijkbaar aantal respondenten geldt dit ook voor nazorg aan sekswerkers die hebben deelgenomen aan een uitstapprogramma (c).

Expertmeeting: opgaven

Tijdens de expertmeeting met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (verantwoordelijk voor RUPS), de ministeries van SZW en VWS, enkele gemeenten en uitvoerende organisaties (inclusief brancheverenging) is intensief en constructief van gedachten gewisseld over aspecten en opgaven voor de toekomstige financiële systematiek. Daarbij is enerzijds nagegaan wat belangrijke verworvenheden zijn vanuit de praktijk van RUPS II. Anderzijds zijn ook nadelen benoemd en suggesties gedaan hoe deze in de toekomst kunnen worden beperkt.

Bij de verworvenheden is van belang deze zo goed mogelijk te behouden:

- Mede dankzij de RUPS-middelen en deels ook daarbuiten zijn er in veel regio's netwerken ontstaan en is er commitment onder – vooral grotere – gemeenten en gespecialiseerde instellingen om samen te werken aan passende hulp aan sekswerkers die willen uitstappen. Voor de toekomstige systematiek is het een belangrijke opgave om de opgebouwde infrastructuur te behouden en uit te bouwen.
- De subsidie biedt ruimte voor innovatie en het bedienen van specifieke (sub)doelgroepen. De experts achten het van belang om dit te behouden om zo regionaal maatwerk te blijven faciliteren.
- Doordat in regio's op uiteenlopende manieren is geëxperimenteerd, is er veel specifieke kennis verworven over een passende aanpak voor deze doelgroep. De opgave is om deze kennis te borgen en breder te benutten.

De bestaande praktijk heeft ook een keerzijde. Uit de bespreking kwamen nadelen naar voren, waarvan het belangrijk wordt geacht deze in de toekomst te beperken:

- Ook in actieve regio's zijn er gemeenten die nog geen verantwoordelijkheid ervaren voor deze doelgroep. Zowel voor de toegankelijkheid als de effectiviteit van uitstapprogramma's is het van belang dat zo veel mogelijk gemeenten meedoen.
- In het licht van de subsidiebedragen per regio worden de administratieve lasten voor aanvrager én verstrekker als omvangrijk ervaren. Om deze terug te dringen, zouden bedragen in de toekomst meer 'automatisch' (zonder uitgebreide of herhaalde aanvraag) kunnen worden toegekend.
- De diversiteit in breedte van gesubsidieerde programma's wordt niet altijd als terecht gezien. Eén van de wegen om in de toekomst een eerlijke(r) verdeling tot stand te brengen, is om explicieter af te bakenen welke soorten activiteiten subsidiabel zijn.

Verkenning andere regelingen

Voor een antwoord op de vraag hoe de toekomstige verdeling concreet gestalte kan krijgen, kan wellicht gebruik worden gemaakt van elementen uit andere regelingen. Daartoe hebben we verschillende soorten regelingen (subsidies/bijdragen versus uitkeringen) bekeken en mogelijk bruikbare elementen op een rij gezet.

Tabel 3.3 Mogelijk bruikbare elementen uit andere regelingen

Naam (omvang)	*Korte typering regeling*	*Mogelijk bruikbare elementen*
*a. Subsidieregeling **Tegengaan armoede- en schuldenproblematiek** (SZW €4 mln)*	Stimuleren van initiatieven van maatschappelijke organisaties in vergelijkbare opzet als RUPS	Doelgroepen en type activiteiten expliciet omschreven
*b. Subsidieregeling **Aanvullende Seksuele Gezondheidszorg** (VWS €34 mln)*	Bijdrage in de kosten voor specifieke preventieve activiteiten (voorlichting, onderzoek en hulp)	(Historisch bepaalde) lumpsum op basis van bedrag per regio, per inwoner en per type prestatie Uitkering via coördinerende GGD-en
*c. Bijdrageregeling **Begeleiden ex-gedetineerden voor wonen en werken** (JenV €2,4 mln)*	Stimuleren van gemeenten tot het opzetten (re-integratie)trajecten, met deels vergelijkbare opzet als RUPS	Doelgroep, type activiteiten en kosten expliciet omschreven Vooraf maximumbedrag per gemeente bepaald op basis van omvang doelgroep in voorgaande periode
*d. Specifieke uitkering **Educatie** (OCW €59 mln)*	Bijdrage in kosten van taal- en rekencursussen voor laaggeletterden door (verplicht) regionaal samenwerkende gemeenten	Bedrag per gemeente op basis van bevolkingskenmerken Uitkering aan 1 contactgemeente die verantwoordelijk is voor regionaal plan en besteding/verantwoording per regio
*e. Decentralisatie uitkering **Vrouwenopvang / Maatschappelijke opvang** (VWS €120 / €385 mln)*	Bijdrage in kosten van gemeenten voor opvang van specifieke doel(groep)en	Bedrag per centrumgemeente (regio) op basis van bevolkingskenmerken

Dit overzicht maakt zichtbaar dat het bij uitkeringen (d en e) veelal gaat om grotere budgetten met verdeelsleutels gebaseerd op bevolkingskenmerken. Verder is bij regeling c vrij exact bekend hoe groot de

doelgroep (zelfs per gemeente) is en welke kenmerken die heeft, zodat de omvang van de bijdrage hierop kan worden toegespitst.

3.5 Analyse

Kenmerken regeling

De voorgaande paragrafen hebben allerlei beelden opgeleverd over de bestaande regeling en mogelijk bruikbare alternatieve elementen. De vraag is hoe we deze informatie kunnen 'wegen' met het oog op de toekomstige inrichting van de financiële systematiek. We doen dat aan de hand van de onderscheiden kenmerken.

Beheer

Het regeerakkoord voorziet in *structurele* middelen die *herkenbaar* zijn bestemd voor uitstapprogramma's en dezelfde omvang hebben als het huidige budget (3 miljoen euro per jaar). Met deze middelen wordt beoogd een *landelijk dekkend* netwerk te realiseren. Een en ander vormt het uitgangspunt voor de toekomstige financiële systematiek. Zoals hoofdstuk 2 laat zien, is er op dit moment nog niet in elke regio een uitstapprogramma beschikbaar. Hoe de toekomstige systematiek dit verder kan bevorderen, is dus een belangrijke vraag.

Dit geldt tevens voor de wijze waarop de *uitvoering* is belegd. De huidige verankering binnen een beleidsdirectie van het ministerie van Justitie en Veiligheid brengt relatief hoge administratieve lasten mee en legt weinig verbindingen met beleid rond re-integratie, zorg en ondersteuning.

Doel

De focus op uitstappen heeft twee kanten:

- Enerzijds blijkt dit volgens deskundigen niet voor de hele *doelgroep* relevant. Zo kan de wens tot uitstappen (nog) ontbreken en/of is de problematiek waarmee bepaalde groepen sekswerkers kampen te complex. Evenals in andere regelingen kan worden overwogen om de doelgroep explicieter af te bakenen. Bij RUPS is dit lastig omdat het zicht op de omvang van de doelgroep nog gebrekkig is en volgens geraadpleegde experts ook minder wenselijk omdat er ruimte voor nieuwe (sub)doelgroepen moet zijn. De bevindingen in hoofdstuk 2 over de focus van bestaande programma's duiden erop dat diverse doelgroepen nog niet in beeld zijn en/of bediend worden. Het is daarom de vraag in hoeverre expliciete afbakening van de doelgroep een reële optie is.
- Anderzijds overlappen activiteiten in uitstapprogramma's vaak met breder (prostitutie)beleid. De bestaande regeling is op dit punt weinig duidelijk en biedt ruimte voor een brede range van *activiteiten*. Een ruime meerderheid van respondenten op de webenquête is er niet voor om dit in te perken, mits het gaat om activiteiten die *niet regulier* kunnen worden bekostigd. Daaronder scharen zij zowel nazorg als –in mindere mate– 'voorzorg' om sekswerkers tot uitstappen te motiveren. Tegelijkertijd laten andere regelingen zien dat aan een heldere doelstelling ook een expliciet(er) afbakening van soorten activiteiten kan worden gekoppeld. Gegeven het beperkte budget en het grotere aantal regio's dat een beroep doet op de RUPS-middelen verdient een expliciet(er) afbakening van soorten activiteiten serieuze overweging met het oog op een eerlijke verdeling in de toekomst.

Ontvangers

Maatschappelijke organisaties staan dicht bij de doelgroep en kunnen derhalve *laagdrempelige toegang* bieden tot uitstapprogramma's. De bestaande regeling honoreert zulke initiatieven van onderop, maar biedt ook gemeenten de mogelijkheid tot een subsidieaanvraag. Mede hierdoor kent de *betrokkenheid van gemeenten* bij uitstapprogramma's een *diffuus* karakter:

- als maatschappelijke organisaties een aanvraag indienen, is de gemeentelijke betrokkenheid meer *indirect*: in de aanvraag dient te worden vermeld welke gemeenten op welke wijze zijn betrokken;
- als gemeenten een aanvraag indienen, fungeren zij veelal als *trekker* van het programma en zetten zij zich vaak ook actief in om regiogemeenten bij de uitvoering te betrekken;
- sommige gemeenten zijn actief *zonder* een beroep op de subsidieregeling (zie hoofdstuk 2);

- diverse, met name kleinere gemeenten ervaren vaak in het geheel *geen* betrokkenheid. Dit niet-participeren levert het risico op dat sekswerkers 'tussen wal en schip' vallen.

Een belangrijke opbrengst van de expertmeeting is het inzicht dat voor gemeenten een *regierol* is weggelegd, juist ook vanwege de *verbindingen* binnen en buiten het sociaal domein die nodig zijn om de doelgroep passende ondersteuning te kunnen geven. Het belang van regionale *samenwerking* hierbij wordt onderstreept door de uitkomst van de webenquête. Andere regelingen geven hieraan sturing door bepaalde gemeenten een coördinerende rol toe te bedelen. Voor gemeenten die nu al als trekker fungeren zou dit min of meer neerkomen op een formalisering van de huidige praktijk. In elk geval dient helder te zijn van welke *rolverdeling* tussen rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties wordt uitgegaan (zie ook flankerend beleid).

Omdat er nog geen landelijk dekkend netwerk is, ligt het verder voor de hand om bij de verdeling vooralsnog – conform de bestaande regeling – *voorrang* te geven aan regio's *zonder uitstapprogramma*.

Aanvraag

Hoewel er sprake is van een meerjarige subsidie brengt zowel de aanvraag als de beoordeling daarvan *hoge administratieve lasten* mee. Tijdens de expertmeeting is daarom gepleit voor een meer 'automatische' toekenning. Ook de respons op de webenquête geeft een meerderheid te zien voor een 'vaste' bijdrage per gemeente/regio. Andere regelingen laten zien dat dit kan in de vorm van een *uitkering*, desgewenst als maximumbijdrage. Wel gaat het dan om aanzienlijk grotere budgetten dan bij RUPS. Hierbij dient de Financiële-Verhoudingswet in acht te worden genomen, die bepaalt dat financiële bijdragen aan gemeenten voor een specifiek doel in principe gestalte moeten krijgen via een specifieke uitkering of decentralisatie-uitkering. Bij continuering van een subsidieregeling kunnen bedragen dus niet alleen naar gemeenten gaan. Ook in geval van een 'vaste' bijdrage kunnen desgewenst eisen worden gesteld om te bevorderen dat de middelen doelmatig en aan het beoogde doel worden besteed.

Aan de hand van de criteria uit het regeerakkoord (herkenbare bestemming en landelijke dekking) kunnen de beschikbare soorten regelingen als volgt worden gewogen:

- Decentralisatie-uitkering[17]: ligt minder voor de hand, omdat er nog *geen landelijke dekking* is en uitstapprogramma's in diverse regio's in meer of mindere mate –ook financieel– worden gedragen door maatschappelijk initiatief (niet alle gemeenten in de regio zijn al betrokken). Gezien de omvang van het budget zou ervoor kunnen worden gekozen om de middelen onder te brengen in een bestaande decentralisatie-uitkering voor centrumgemeenten.[18] In dat geval zijn de middelen echter *niet meer herkenbaar* voor het specifieke doel en is het bedrag per regio *te klein* om het beoogde (stimulerende) effect te realiseren.
- Specifieke uitkering[19]: hoewel de middelen *herkenbaar* kunnen blijven, ligt ook deze vorm minder voor de hand. Aanvullend op bovengenoemde redenen (*geen landelijke dekking* en *onvoldoende omvang*) geldt dat de specifieke verantwoording relatief *veel administratieve lasten* meebrengt.
- Subsidieregeling[20]: gegeven dat het beoogde effect van de bestaande regeling (*landelijk dekkend netwerk*) nog niet is bereikt, ligt het meest voor de hand om deze vorm vooralsnog te continueren en daarbinnen te zoeken naar optimalisatiemogelijkheden. Uit (groeps)gesprekken blijkt deze benadering ook op het meeste draagvlak te kunnen rekenen onder alle betrokken – landelijke – partijen. Een rechtstreekse bijdrage aan maatschappelijke organisaties (die bij een uitkering niet mogelijk is) kan bovendien voordelen hebben uit oogpunt van *toegankelijkheid*. Met name voor sekswerkers

[17] Dit is een bijdrage aan gemeenten in de kosten van een algemene taak die wordt bepaald op basis van bevolkingskenmerken, naar eigen inzicht van de gemeente mag worden besteed en waarover alleen verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraad. Deze vorm is geschikt voor middelen die tijdelijk beschikbaar zijn en voor de overheveling van een specifieke uitkering naar de algemene uitkering in het gemeentefonds (ook als de termijn nog onduidelijk is).
[18] Bijvoorbeeld de uitkering vrouwenopvang of maatschappelijke opvang die enkele tientallen centrumgemeenten ontvangen. Deze uitkeringen staan echter op de nominatie om over enkele jaren op te gaan in de algemene uitkering aan *alle* gemeenten.
[19] Bijdrage aan gemeenten in de kosten van een specifieke taak die veelal wordt bepaald op basis van bevolkingskenmerken, alleen mag worden besteed aan het specifieke doel en waarover verantwoording dient te worden afgelegd aan de rijksoverheid.
[20] Bij een subsidie gaat het om toekenning aan maatschappelijke organisaties (al dan niet in samenwerking met gemeenten) van een financiële bijdrage onder bepaalde voorwaarden om hen – op korte termijn – aan te zetten tot gewenst gedrag ter realisatie van doelen van rijksbeleid. Zie Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken, *Factsheet Subsidies*, december 2012.

zonder vergunning kunnen drempels voor adequate hulpverlening te hoog worden omdat gemeenten ook handhavend werken. Maatschappelijke organisaties die meer aansluiting hebben bij de leefsituatie van deze doelgroepen kunnen beter inspelen op de problematiek die daar vaak het meest complex is.

Cofinanciering

Door vele betrokkenen wordt hieraan een positieve rol toegedicht als het gaat om *commitment* van partijen en aansluiting op reguliere taken. Tegelijkertijd heeft het als formele *subsidievoorwaarde* in diverse gevallen minder betekenis wanneer bestaande inzet wordt 'omgelabeld' of ook met ander (regulier) beleid wordt bijgedragen aan ondersteuning bij uitstappen. Er is dus geen duidelijke relatie tussen subsidie en cofinanciering.

Voor het bereiken van een (duurzame) landelijke dekking is evenwel meer financiële inzet nodig dan alleen de RUPS-middelen. Zeker nu een groter aantal regio's beroep doet op de regeling zullen subsidiebedragen *minder kostendekkend* worden als het gaat om het realiseren en continueren van een uitstapprogramma. De kernvraag is daarom of de inzet van andere middelen via de financiële systematiek moet worden 'afgedwongen'. Wanneer partijen zich committeren aan bepaalde afspraken kan deze inzet mogelijk ook via *flankerend beleid* tot stand komen.

Verantwoording

Verantwoording gaat gepaard met de nodige (periodieke) administratieve lasten, die worden vergroot door onduidelijkheden in de bestaande regeling bijvoorbeeld over welke activiteiten subsidiabel zijn en welke rol de gemeente heeft in het uitvoeren van accountantscontrole. Dit onderstreept de behoefte aan een heldere lijn rond 'doel' en 'ontvangers' zoals hierboven is toegelicht. Van daaruit kan worden afgewogen hoe administratieve lasten kunnen worden beperkt zonder dat dit ten koste gaat van doelbereik.

Flankerend beleid

Bij diverse kenmerken speelt als onderliggende vraag in hoeverre de financiële systematiek zelf waarborgen kan en moet verschaffen voor doelbereik. Ook flankerend beleid kan hieraan bijdragen. De subsidie is immers beperkt in omvang (zowel landelijk als regionaal/lokaal) en bedoeld als stimulans voor het ontwikkelen van een aanpak voor een specifieke doelgroep. Ondanks de stevige impuls die de (verlengde) RUPS hieraan heeft gegeven, is er nog geen landelijk dekkend netwerk. Ook komt uit de documentatie naar voren dat het borgen van uitstapprogramma's na afloop van de subsidieperiode niet zelden weinig concreet is uitgewerkt. Dit bergt het risico in zich dat opgebouwde expertise en netwerken verloren gaan. Een betere (financiële) verankering in regulier aanbod/beleid van re-integratie, zorg en ondersteuning kan dit tegengaan en tegelijkertijd bijdragen aan de effectiviteit van uitstapprogramma's.

3.6 Toekomstige systematiek

Inrichting

Relevante knoppen en effecten

Zoals in de vorige paragraaf is betoogd ligt een **subsidieregeling** vooralsnog het **meest voor de hand.** Dan is de vraag hoe deze middelen maatschappelijk efficiënt kunnen worden ingezet ofwel voor een optimaal doelbereik tegen zo laag mogelijke lasten. Concreet worden hiermee drie effecten beoogd:

1. een landelijk dekkend netwerk;
2. passende hulp voor de doelgroep;
3. minimale administratieve lasten voor betrokken partijen.

Aan de hand van deze effecten zijn knoppen benoemd voor de toekomstige inrichting. Per knop is indicatief aangeduid wat de mogelijke betekenis kan zijn voor de beoogde effecten. Daarbij merken we op dat bij de feitelijke inrichting van de systematiek zorgvuldig dient te worden afgewogen welke *combinatie* van knoppen zinvol is. Het verdient aanbeveling om dit te doen in samenspraak met vertegenwoordigers van gemeenten en maatschappelijke organisaties.

	Knoppen	*Landelijke dekking*	*Passende hulp*	*Administratieve lasten*
Beheer	uitvoering door gespecialiseerde dienst			+
Doel	focus op –duurzame– uitstap		+	
	afbakening subsidiabele activiteiten	(+)		+
Ontvangers	voorrang voor nieuwe regio's	+	(+)	
	explicieter regierol voor gemeenten	(+)	(+)	+
Aanvraag	beknopt plan			+
	vooraf (maximum)bedrag per regio bepalen	+	(+)	+
Cofinanciering	afhankelijk van subsidieverleden	(+/--)		
	oplopend in tijd	(+/--)		
	aflopend in tijd		(+)	(--)
Verantwoording	eenduidig format jaarlijkse aantallen			+
	eenduidig format integraal eindverslag			+
	eenduidig format accountantscontrole			+

Legenda: +/-- = positief/negatief effect op landelijke dekking, passende hulp, administratieve lasten

Beheer: uitvoering door gespecialiseerde dienst?

Afgezet tegen de financiële omvang van de regeling zijn de administratieve lasten van de huidige wijze van beheer hoog.[21] Daarom verdient het aanbeveling om te bezien of het elders beleggen van de uitvoering effectiever en efficiënter is. De uitvoering van (subsidie)regelingen wordt steeds meer gezien als een specialisme dat minder goed past in de beleidscontext van een (kern)ministerie. Zo zijn de afgelopen jaren onder meer de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland[22] of de Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen[23] ontstaan. Door de functies van beleid en uitvoering te scheiden en het beheer van de regeling bij zulk een gespecialiseerde dienst onder te brengen, kan de kwaliteit van de uitvoering worden verhoogd en naar verwachting worden bespaard op de uitvoeringskosten voor de verstrekker.[24] Een bijkomend voordeel is dat de regeling zo ook meer uit de context komt van veiligheid en handhaving. Indirect zou dit kunnen bijdragen aan de beoogde effecten, bijvoorbeeld doordat meer gemeenten en organisaties vanuit 'zorgperspectief' betrokken raken.

[21] Volgens een ruwe schatting kan het bij de verstrekker gaan om 1 à 2 fte.
[22] In opdracht van uiteenlopende ministeries geeft deze rijksdienst onder meer uitvoering aan Regio en Health Deals waarin een maatschappelijk relevant probleem op innovatieve manier wordt aangepakt in diverse vormen van samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties.
[23] Deze dienst geeft in opdracht van de ministeries van OCW, SZW en VWS uitvoering aan subsidieregelingen voor instellingen.
[24] Mede omdat de dienst vooraf een uitvoerbaarheidstoets kan doen op de ontwikkelde regeling.

Doel: meer focus op – duurzame – uitstap en afbakenen activiteiten?

In het algemeen verdient het aanbeveling om doelen SMART-er te formuleren en van daaruit de subsidieregeling verder in te richten. Een van de knoppen in dit verband is meer focus op het bevorderen van daadwerkelijke en zo mogelijk duurzame uitstap van mensen uit de doelgroep (mits dat als doel van een nieuwe regeling geformuleerd wordt).[25] Een deel van de huidige inzet in het kader van uitstapprogramma's betreft het wegnemen van allerlei belemmeringen, inclusief toeleiding tot regulier aanbod, zonder dat (nog) een daadwerkelijke uitstap plaatsvindt. Als wordt beoogd met uitstapprogramma's te bewerkstelligen dat meer sekswerkers (duurzaam) uit de prostitutie stappen, kan worden overwogen de subsidie explicieter aan dit doel van de regeling te koppelen. Onder geraadpleegde gemeenten en organisaties is hiervoor nog weinig draagvlak, mede vanwege meetproblemen ('wat is een – duurzame – uitstap?'). In de praktijk zou de inzet zich dan meer kunnen gaan richten op sekswerkers die al gemotiveerd zijn en/of met een vergunning werken, terwijl juist niet-vergunde sekswerkers een kwetsbaarder doelgroep vormen en mogelijk meer behoefte hebben aan ondersteuning. Overigens kan het werken met een effectieve aanpak (zie ook 'flankerend beleid') op zichzelf al een bijdrage leveren aan de gewenste focus.

Een andere knop is om de *subsidiabele activiteiten* explicieter af te bakenen, zodat aanvragers beter weten waar zij aan toe zijn. Uit documenten en gesprekken komt naar voren dat het specifieke van uitstapprogramma's met name zit in een tweetal componenten:

a. een intensievere vorm van *trajectbegeleiding* (op maat). Daarbij zou helder moeten zijn in hoeverre hieronder ook *toeleiding* tot reguliere voorzieningen en *nazorg* kunnen worden gerekend;
b. een *coördinatiestructuur* om het netwerk rond het uitstapprogramma goed te laten (samen)werken.

Gezien het specifieke karakter van de regeling kunnen beide componenten worden beschouwd als *aanvullend* ten opzichte van regulier bekostigd aanbod van zorg en ondersteuning. Door dit explicieter af te bakenen wordt bijgedragen aan een eerlijker verdeling van de middelen tussen regio's.

Ontvangers: voorrang voor nieuwe regio's en explicieter regierol gemeenten

Het *voorrang* geven aan –delen van– regio's waar nog geen uitstapprogramma bestaat ('witte vlekken') kan explicieter worden vormgegeven door voor die regio's geld te 'reserveren'. Dit kan een extra stimulans geven aan organisaties met expertise om ook in nieuwe regio's netwerken te (helpen) ontwikkelen. Voor zover hierop geen beroep wordt gedaan, kan het geld worden verdeeld over regio's die extra inzet kunnen/willen plegen (groter bereik van het uitstapprogramma) en/of voor het belonen van meer duurzame netwerken (verankering in regionaal beleid) en resultaten (meer uitstap). Dit kan bijdragen aan meer passende hulp aan meer sekswerkers.

Ook als de subsidie naar maatschappelijke organisaties gaat, zou de bestuurlijke regierol van gemeenten explicieter kunnen worden benoemd.[26] Hiervoor is onder maatschappelijke organisaties ook draagvlak. Dit schept voor alle betrokken partijen meer duidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is.

Aanvraag: beknopt plan en (maximum)bedrag per regio vooraf

Als duidelijk is wat een 'effectieve aanpak' inhoudt, kan in de regeling als voorwaarde worden gesteld dat een uitstapprogramma hieraan voldoet. Het in te dienen plan kan dan beknopter zijn en zich vooral richten op doelgroepen, beoogde resultaten en een activiteitenbegroting.[27] Dit helpt administratieve lasten te beperken. Wel verdient het aanbeveling om de wijze van borging van uitstapprogramma's na afloop van de subsidieperiode concreter inhoud te laten geven. Bij nieuwe regio's kan zo nodig meer worden gevraagd, zoals inzicht in de structuur van de regionale samenwerking.

Een andere knop is om vooraf per regio een (maximum) subsidiebedrag te bepalen. Door de hiervoor genoemde componenten (intensieve trajectbegeleiding en coördinatiestructuur) vooraf op uniforme en

[25] Ook de doelgroep zelf zou desgewenst explicieter kunnen worden afgebakend.
[26] Deze rol sluit aan op de brede verantwoordelijkheid die gemeenten op grond van de Wmo 2015 hebben in het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een (lichamelijke of verstandelijke) beperking of chronische (psychische of psychosociale) problemen. Dit omvat ook bemoeizorg en zonodig toeleiding naar zorg en ondersteuning.
[27] Als ervoor wordt gekozen om elke regio een vooraf bepaald bedrag toe te kennen, kan ook deze eis (indienen van begroting) vervallen.

meer geobjectiveerde wijze te kwantificeren, is duidelijk hoeveel subsidie (maximaal) iedere regio kan verwachten.[28] Ook op deze manier is de verdeling grotendeels bekend en kunnen administratieve lasten worden gereduceerd.

Cofinanciering: differentiatie

Als wordt gekozen voor cofinanciering als subsidievoorwaarde kan de cofinanciering gedifferentieerd worden toegepast, afhankelijk van de precieze doelen die met de regeling worden beoogd. Zo zou deze afhankelijk kunnen worden gemaakt van het *subsidieverleden*: naarmate een regio langer subsidie krijgt, zou de eigen financiële inzet groter kunnen zijn. De subsidie is immers bedoeld als tijdelijke stimulans ofwel bijdrage in de kosten als opstap naar meer reguliere bekostiging.[29] Ook los van het subsidieverleden zou kunnen worden gewerkt met een *oplopend* percentage om een sterkere prikkel te geven tot het borgen van het uitstapprogramma na afloop van de subsidie. Zulke knoppen kunnen bijdragen aan een betere structurele borging van uitstapprogramma's en daarmee van de continuïteit van een landelijk dekkend netwerk. Tegelijkertijd is er een risico dat de continuïteit in gevaar komt indien het in een regio ontbreekt aan voldoende structureel (financieel) draagvlak.

Bij nieuwe regio's zou ook kunnen worden gedacht aan een *aflopend* percentage vanuit de gedachte dat eerst resultaten zichtbaar moeten worden, die dan met een (hogere) subsidie worden 'beloond'. Voor regionale partijen kan het aantonen van resultaten wel extra administratieve lasten meebrengen.

Verantwoording: eenduidige formats

Voor de verantwoording verdient het aanbeveling met eenduidige en bij voorkeur eenvoudige formats[30] te werken voor:

- De jaarlijkse verantwoording van aantallen deelnemers aan de programma's en in/uitstroom. Een alternatief is om te verplichten tot eenduidige registratie en meer eenmalig over een langere periode cijfers te laten aanleveren.
- Een integraal eindverslag over inhoud en financiën. Als de regierol van gemeenten explicieter is benoemd, zouden tussentijdse verslagen achterwege kunnen blijven of in frequentie kunnen worden beperkt.
- Accountantscontrole. Hierbij dient ook duidelijk te zijn welke rol gemeenten hebben vanuit hun (subsidie)relatie met betrokken organisaties. Als in die relatie al accountantscontrole plaatsvindt, kan voor de RUPS-bijdrage mogelijk worden volstaan met een lichtere verantwoording in de vorm van een bestuursverklaring.

Zulke knoppen dragen bij aan het terugdringen van de administratieve lasten.

Flankerend beleid

Naast de subsidieregeling gericht op regionale partijen is landelijk ook flankerend beleid wenselijk. Daarbij gaat het concreet om:

- Borgen van de continuïteit van bestaande uitstapprogramma's door agendering en verankering in het geheel van beleid rond prostitutie, veiligheid en zorg/sociaal domein. Zo zou moeten worden bezien binnen welke landelijke kaders passende hulp voor deze doelgroep een plaats kan krijgen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan kaders voor andere doelgroepen die deels overlappen, zoals slachtoffers van mensenhandel, opvang en re-integratie van ex-gedetineerden. Juist voor kleinere doelgroepen met complexe problematiek is het niet vanzelfsprekend dat passende hulp tot stand komt en in stand blijft. Voorkomen moet worden dat uitstapprogramma's gelegenheidsbeleid worden of blijven en opgebouwde netwerken voor passende hulpverlening verdwijnen.
- Beschrijven van de werkzame bestanddelen van de aanpak: aan welke (inhoudelijke) voorwaarden dient een effectief uitstapprogramma ten minste te voldoen. Gelet op de opgedane ervaringen in diverse regio's gedurende de verschillende RUPS-perioden mag worden verwacht dat inmiddels meer uitgekristalliseerd is welke elementen uit uitstapprogramma's meer of minder effectief zijn.

[28] Per regio is een bepaald basisbedrag nodig om te bereiken dat een uitstapprogramma kan worden opgestart en verankerd.
[29] In de bestaande regeling is dit zichtbaar in de voorwaarde dat bij de aanvraag wordt aangegeven hoe het programma na afloop van de subsidieperiode wordt gecontinueerd.
[30] Desgewenst kan hierin worden gedifferentieerd naar de omvang van de subsidie en/of de aard van het subsidieverleden.

Door de werkzame bestanddelen van de aanpak helder te beschrijven, is duidelijker wat een passende werkwijze is voor sekswerkers die willen uitstappen en kan in de subsidievoorwaarden hiernaar worden verwezen.[31] De bevindingen van de effectiviteitsanalyse (tweede deel van dit onderzoek) kunnen hiervoor een goede basis bieden.

- Faciliteren dat specifieke kennis en ervaring ('wat werkt?') onder alle regio's/gemeenten wordt verspreid, zowel ter vergroting van de bewustwording van allerlei betrokken partijen als ter bevordering van een brede implementatie van uitstapprogramma's.[32] In dit verband kan onder andere worden gedacht aan het opnemen van effectieve aanpakken in de landelijke databank van Movisie en het inbedden van (bij)scholings- en/of intervisieaanbod voor uitvoerende professionals in landelijke programma's.
- Meer *systematisch* verzamelen en benutten van gegevens. Weliswaar zijn door RUPS gegevens beschikbaar gekomen, maar deze zijn onvoldoende toegankelijk en geven nog weinig bruikbare beelden per regio. Door data systematischer te ontsluiten, kan er meer zicht komen op de omvang en samenstelling van de doelgroep alsook inzicht in de effecten die de geboden ondersteuning bij uitstappen heeft opgeleverd. Dit kan bijdragen aan verdere verbetering van de focus en effectiviteit van uitstapprogramma's in samenhang met het bredere reguliere aanbod.

[31] Eventueel zou kunnen worden overwogen om een deel van de middelen te gebruiken om innovatieve aanpakken te testen, bijvoorbeeld in de vorm van publiek-private 'regio-deals'.
[32] Zonodig kan kennisdeling ook betrekking hebben op de vraag 'hoe dienen we de subsidie te verantwoorden?'.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Cebeon
Centrum beleidsadviserend onderzoek BV

Resultaten RUPS II

4

4 Resultaten RUPS II

4.1 Samenvatting

De kwaliteit van de informatie in de voortgangsdocumentatie blijkt te beperkt voor een objectieve evaluatie van de resultaten van RUPS II. Waar mogelijk en zinvol zijn door RUPS II-aanbieders beschikbaar gestelde cijfers omgerekend naar gemiddelden in dezelfde eenheden (jaarbasis). Op basis hiervan ontstaat een indicatie van de jaarlijkse omvang van de totale landelijke instroom (circa 650 sekswerkers) en uitstap (circa 300 sekswerkers). We kunnen geen jaarlijkse totaalcijfers presenteren over voortijdig gestopte deelnemers en afgeronde uitstaptrajecten.
Uit de gesprekken met de aanbieders blijkt dat de instroom van sekswerkers veelal tot stand komt via fysiek en online veldwerk van de aanbieders en eventuele samenwerkingspartners. Het gaat om algemeen outreachend werk, noch specifiek gericht op bepaalde subgroepen, noch specifiek met uitstappen als doel. In de praktijk blijkt de instroom voornamelijk uit vrouwen te bestaan. Eenmaal ingestroomd richten uitstapprogramma's zich op de aanpak van problematiek waar sekswerkers, soms op diverse leefgebieden, mee te maken hebben. Om passende ondersteuning te kunnen bieden, werken de programma's veelvuldig samen met ketenpartners en gemeenten. Uit de voortgangsdocumentatie blijkt dat de RUPS II-aanbieders de ketensamenwerking in de meeste regio's positief waarderen. Aanbieders stellen dat om cliënten in trajecten te houden diverse factoren van belang zijn met betrekking tot het gebruikmaken van momentum en het vasthouden van motivatie van cliënten. Uit de gesprekken en voortgangsdocumentatie komt naar voren dat trajecten allerminst rechtlijnig verlopen; er is sprake van uitval, motivatieverlies, tussentijds stoppen en weer terugkeren. In dit hoofdstuk benoemen we een aantal potentieel werkzame elementen voor succes die door aanbieders van uitstapprogramma's zijn aangedragen. Over het algemeen concluderen we, op basis van de interviews, dat succes mogelijk samenhangt met 1) een stevige samenwerking met gemeenten en ketenpartners, 2) een hoge mate van inbedding in lokale structuren van zorg en ondersteuning en 3) aanhoudende betrokkenheid bij cliënten in alle fasen van het uitstaptraject.

4.2 Inleiding

De RUPS II heeft tot doel sekswerkers met een uitstapwens te faciliteren door een landelijk dekkend netwerk van uitstapondersteuning aan te bieden. In hoofdstuk 2 hebben we geconstateerd dat dit doel nog niet volledig is behaald. Kort gezegd laat het onderzoek zien dat de dekking in de periode van RUPS II behoorlijk is uitgebreid ten opzichte van de RUPS I-periode, maar nog niet volledig is. Daarnaast blijkt met de programma's een nog te weinig diverse groep sekswerkers te worden bereikt. In het huidige hoofdstuk gaan we dieper in op de resultaten die met RUPS II zijn behaald (onderzoeksvraag 3). Hiervoor zijn de meest recent, bij het ministerie van JenV aanwezige, jaarlijkse voortgangsrapportages en eindverantwoordingen over RUPS II bestudeerd en hebben we twaalf telefonische interviews afgenomen met aanbieders van RUPS-programma's (betreffende 10 van de 12 regio's). Voordat we de resultaten bespreken zijn enkele kanttekeningen bij de informatie in de voortgangsdocumentatie op zijn plaats.

In de regeling is opgenomen dat subsidieaanvragers een schatting dienen te maken van het aantal sekswerkers dat jaarlijks gebruik zal maken van het uitstapprogramma. Het gaat hier om het formuleren van kwantitatieve doelstellingen. Op een enkele uitzondering troffen we *geen* cijfermatige doelstellingen aan in de (gehonoreerde) subsidieaanvragen, maar meer kwalitatief ingestoken doelen zoals het realiseren van passende hulpverlening en ondersteunen van sekswerkers met een wens om uit de prostitutie te stappen. Daarbij worden preventieve, projectmatige en nazorgactiviteiten benoemd. Dit gegeven maakt het lastig om op objectieve wijze te bepalen in hoeverre de eigen doelstellingen zijn behaald. Ook constateren we dat in de jaarlijkse verantwoording die subsidieontvangers (d.w.z. de RUPS-aanbieders) moeten afleggen aan het ministerie van JenV voornamelijk om cijfers wordt gevraagd, namelijk aantallen deelnemers die zijn ingestroomd, die tussentijds met het programma zijn gestopt, die nog deelnemen aan trajecten en die daadwerkelijk zijn uitgestapt.[33] Uit de geraadpleegde voortgangsdocumentatie blijkt dat dergelijke cijfermatige resultaten niet volledig zijn. De cijfers die wel vermeld worden, zijn bovendien lang niet altijd uniform te interpreteren vanwege verschillende gehanteerde

[33] Besluit van de minister van Veiligheid en Justitie van 23 april 2014, houdende de bekendmaking van de subsidieregeling ter stimulering van regionale uitstapprogramma's voor prostituees (Regeling uitstapprogramma's prostituees II), Stb. 2014, 12848.

definities en meetperiodes tussen RUPS-aanbieders. Hierbij speelt het probleem dat het verantwoordingsformat te weinig richtlijnen biedt, maar ook dat voor sommige aspecten zeer de vraag is of een uniforme kwantitatieve graadmeter mogelijk is. Denk bijvoorbeeld aan de vraag hoe vaak sprake is geweest van uitstap, laat staan of sprake is van *duurzame* uitstap (zie een toelichting in kader 4.1).

Kader 4.1

In de interviews met aanbieders van het uitstapaanbod is gevraagd op basis waarvan gerapporteerd is of een cliënt is uitgestapt. Daaruit blijkt dat de invulling daarvan zeer uiteenloopt. Bij sommige uitstapprogramma's is een sekswerker al uitgestapt voor het uitstapprogramma start (omdat dit als voorwaarde voor deelname wordt gesteld) en bestaat de ondersteuning binnen het traject uit het toeleiden naar werk buiten de prostitutie of een opleiding. Vaak wordt bij afronding van het traject geregistreerd of iemand op dat moment nog werkzaam is in de prostitutie, al dan niet gecombineerd met een controle op uitschrijving bij de Kamer van Koophandel. Daarnaast zijn er uitstapprogramma's die spreken van uitstap wanneer iemand gedurende een bepaalde periode (bijvoorbeeld een aantal maanden of een half jaar) niet meer werkzaam is in sekswerk. Weer andere programma's stellen daarbij als voorwaarde dat problematiek op andere leefgebieden aangepakt dient te zijn. Dit zou de *kans op duurzaam* uitstappen vergroten. In hoeverre er werkelijk sprake is van duurzaam uitstappen is hoe dan ook niet vast te stellen: aanbieders van uitstapprogramma's hebben over het algemeen geen tot zeer beperkt zicht op werkzaamheden van cliënten (langere tijd) na afronding van de trajecten.

De genoemde kanttekeningen bij de beschikbare documentatie beperken de mogelijkheden voor een objectieve evaluatie van resultaten van RUPS II. Waar mogelijk en zinvol zijn beschikbare cijfers per programma omgerekend naar gemiddelden in dezelfde eenheden (jaarbasis). Op basis hiervan ontstaat een indicatie van de jaarlijkse omvang van de totale landelijke instroom en uitstap. Een dergelijke indicatie betreffende voortijdig gestopte deelnemers en afgeronde uitstaptrajecten kunnen we op basis van de door RUPSII- aanbieders beschikbaar gestelde cijfers niet presenteren.
Verder is de nadruk meer komen te liggen op kwalitatieve informatie uit de interviews met RUPS II-aanbieders. In deze gesprekken zijn resultaten verdiept op aspecten als verwachtingen ten aanzien van de eigen doelstellingen, wat daarvan terecht is gekomen, waar verbetering nodig en mogelijk is en welke elementen volgens geïnterviewde aanbieders bijdragen aan effectieve ondersteuning aan sekswerkers met een uitstapwens.

Gezien de beperkingen van deze evaluatie is het niet mogelijk om betrouwbare cijfers *per programma* te presenteren, daarmee blijft een preciezer antwoord op de centrale onderzoeksvraag van dit hoofdstuk dan ook achterwege. Mocht in de toekomst een vergelijking tussen programma's wenselijk zijn, zal in ieder geval meer aangestuurd moeten worden op een meer uniforme en volledige rapportage van (objectiveerbare) resultaten.

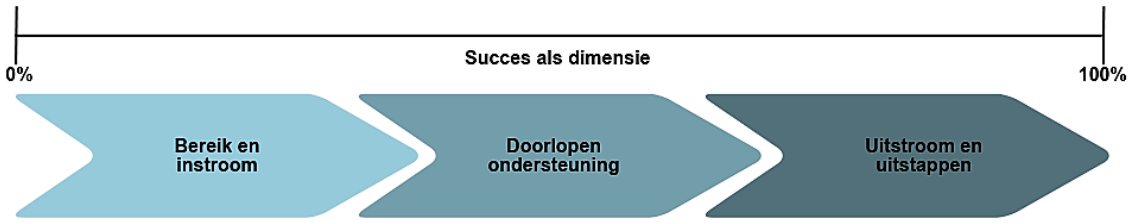
4.3 Succes als dimensie

We presenteren de resultaten van de uitstapprogramma's in dit hoofdstuk op basis van een 'dimensie van succes': van het bereiken van de beoogde doelgroep tot het daadwerkelijk uitstappen uit de prostitutie. Voorwaarden voor het goed functioneren van een uitstapprogramma zijn immers een goed bereik en voldoende instroom. Door vervolgens passende ondersteuning aan te bieden (en te doorlopen) kan problematiek op soms uiteenlopende leefgebieden worden aangepakt, waardoor het verlaten van de prostitutie uiteindelijk mogelijk wordt. Deze benadering van succes heeft tot gevolg dat voldoende bereik en instroom óók als onderdeel van de resultaten gezien worden. Hetzelfde geldt voor het inzetten en doorlopen van de benodigde hulpverlening en het bewerkstelligen van stabiliteit op de verschillende leefgebieden.

In het verlengde hiervan presenteren we de resultaten van het RUPS-aanbod aan de hand van de verschillende fasen van de uitstapprogramma's. In de subsidieregeling wordt onderscheid gemaakt in de contactfase, oriëntatiefase, uitvoeringsfase en nazorgfase van uitstapprogramma's. Deze fasen zijn echter niet nader afgebakend waardoor hierover in de voortgangsdocumentatie op diverse manieren wordt gerapporteerd. In de presentatie van de resultaten hanteren we drie fasen die in alle

uitstapprogramma's onderscheiden kunnen worden: bereik en instroom, doorlopen van de ondersteuning, en uitstroom en uitstappen (figuur 4.1).

Figuur 4.1 Fasen in een uitstapproces



In de paragrafen 4.4 t/m 4.6 bespreken we per fase de resultaten van de programma's binnen RUPS II: als eerste het bereik onder sekswerkers met ondersteuningsbehoefte en feitelijke instroom in het uitstapprogramma. Vervolgens de resultaten met betrekking tot het doorlopen van het ingezette traject en ten slotte met betrekking tot uitstroom (al dan niet na afronding van het volledige uitstapprogramma) en eventueel het uitstappen uit de prostitutie.

4.4 Bereik en instroom doelgroep

Bereik van de doelgroep

Uit de voortgangsdocumentatie blijkt dat veel aanbieders (online) veldwerk doen om sekswerkers met een (potentiële) uitstapwens te bereiken. Fysiek veldwerk bestaat uit contact leggen met sekswerkers in bijvoorbeeld clubs en rondom prostitutieramen en tippelzones om hen op de hoogte te brengen van de mogelijkheden van het aanbod van uitstapprogramma's. Bij online veldwerk worden contacten gelegd via websites, online advertenties en apps. In dit kader wordt in enkele voortgangsdocumenten gerapporteerd over het aantal uitgebrachte adviezen en plaatsgevonden contactmomenten. Wanneer gerapporteerd is over een andere periode dan een jaar zijn de gerapporteerde cijfers omgerekend naar gemiddelde aantallen per jaar. Na het omrekenen, lopen de aantallen per programma uiteen van enkele tientallen adviezen tot honderden contactmomenten per jaar.

Alle geïnterviewde aanbieders[34] zeggen dat veldwerk veelal ondernomen wordt vanuit een algemene hulpverlenende functie en daarmee niet beperkt is tot uitstapwensen. In de praktijk blijkt de hulpvraag gericht op uitstappen pas in de loop van het hulpverleningstraject explicieter aan de orde te komen. Dit maakt het lastig om veldwerk ten aanzien van uitstappen te isoleren binnen de outreachende activiteiten van de hulpverlening. Overeenkomstig met de resultaten in hoofdstuk 2 zijn veel uitstapprogramma's, en daarmee hun outreachende activiteiten, niet gericht op een specifieke genderdoelgroep of prostitutiesector. In de praktijk worden met generieke outreachende activiteiten echter vooral vrouwelijke sekswerkers bereikt, zo blijkt uit bijna alle interviews.
De meeste aanbieders geven aan dat zij in toenemende mate online veldwerk zijn gaan doen om thuiswerkers te bereiken. Enkele aanbieders vermelden dat zij in hun werkgebied een verschuiving zien van sekswerk op een fysieke locatie naar online sekswerk. Daarnaast zet het merendeel van de gesproken aanbieders, om het bereik te vergroten, specifiek in op het bereiken van minderjarige, mannelijke en transgender sekswerkers en sekswerkers die slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting. Dit doen zij bijvoorbeeld door outreachende activiteiten te richten op andere (online) vindplaatsen door samen te werken met handhavers van politie en gemeenten opdat zij bij controles aangetroffen sekswerkers doorverwijzen. In enkele regio's gaan aanbieders van uitstapaanbod ook mee bij politiecontroles. Andere (online) vindplaatsen, genoemd door aanbieders van uitstapprogramma's, zijn bijvoorbeeld homo-ontmoetingsplekken en een datingapp voor homoseksuele mannen.
Daarnaast werkt de meerderheid van de aanbieders samen met de GGD om de instroom van sekswerkers te bevorderen. Een enkele aanbieder heeft afspraken met de Leerplicht of de Belastingdienst

[34] Met het oog op de leesbaarheid spreken in de navolgende tekst niet langer over 'geïnterviewde aanbieders' maar over 'aanbieders'.

gemaakt over signalering en doorverwijzing bij hulpvragen van sekswerkers. Hierbij geldt eveneens dat doorverwijzing plaatsvindt op basis van uiteenlopende hulpvragen, waaronder uitstapondersteuning.

Instroom van de doelgroep

In de voortgangsdocumentatie vermelden RUPS-ontvangers dat de instroom in uitstapprogramma's is toegenomen sinds de start van RUPS II ten opzichte van RUPS I. Daarbij loopt de periode waarover gerapporteerd is uiteen van een half jaar tot vier jaar. Wanneer een andere periode dan een jaar is genomen zijn de gerapporteerde cijfers omgerekend naar gemiddelde aantallen op jaarbasis. Na deze herberekening ligt de instroom in de twaalf regio's grofweg tussen de 9 en 75 sekswerkers per jaar, volgens opgave in de verantwoordingsdocumentatie. Dit telt in totaal op tot gemiddeld circa 650 instromers op jaarbasis. Op basis van de verantwoordingsdocumentatie blijkt echter dat het aantal instromers in diverse programma's de afgelopen vier jaar fluctueerde.

Uit de interviews met aanbieders blijkt dat de instroom over het algemeen conform verwachtingen is. Daarbij wordt door een enkele aanbieder opgemerkt dat zij zien dat dit samenhangt met nieuwe aanwas van de doelgroep. In een regio, waar in tegenstelling tot andere regio's cijfermatige doelen zijn geformuleerd, tonen de cijfers dat het aantal instromers achterblijft bij de verwachtingen. Het is niet bekend waar dit aan ligt.

Zoals hierboven omschreven worden voornamelijk vrouwelijke sekswerkers bereikt, waardoor ook de instroom van sekswerkers in de praktijk voornamelijk uit vrouwen bestaat, blijkt uit de voortgangsdocumentatie. Ook uit bijna alle interviews blijkt dat uitstapprogramma's vrijwel uitsluitend hulpvragen krijgen van vrouwen. In de regio Limburg-Noord-Brabant is een pilot gestart gericht op jongensprostitutie, waarbij een specifieke werkvorm en aanpak is ontwikkeld om hen beter in beeld te krijgen.

4.5 Doorlopen ondersteuning

Zoals in hoofdstuk 2 weergegeven richten uitstapprogramma's zich op problematiek op veel leefgebieden. Om de benodigde ondersteuning te kunnen bieden, werken de programma's veelvuldig samen met ketenpartners. In de voortgangsdocumenten waarderen de RUPS-aanbieders de ketensamenwerking in de meeste regio's positief. Er is regelmatig overleg en afstemming, partijen weten elkaar te vinden en er zijn goede, structurele relaties ontstaan.

Uit de interviews blijkt dat het succes van uitstapprogramma's afhankelijk is van het tot stand komen van de benodigde hulpverlening voor hun cliënten. Een aanzienlijk deel van de tijd binnen uitstaptrajecten wordt daarom besteed aan het opbouwen en onderhouden van contacten met externe partijen, stellen bijna alle gesproken aanbieders van uitstapaanbod. Daar waar de organisaties die het uitstapaanbod aanbieden niet over de benodigde expertise beschikken zoeken zij allemaal de samenwerking met externe partijen. Uitstapprogramma's in sterk verstedelijkt gebied lijken daarbij in het voordeel te zijn. De lokale structuren waarin uitstapondersteuning tot stand komen zijn daar fijnmaziger, waardoor sekswerkers, uitstapprogramma en hulpverlening elkaar beter weten te vinden. Veel genoemde externe partijen zijn gemeenten, huisartsen, maatschappelijk werk, verslavingszorg, ggz, woningbouwcorporaties, onderwijsinstellingen en werkgevers. Wanneer wordt doorverwezen naar externe partijen geeft de meerderheid van de geïnterviewde aanbieders aan dat het uitstapprogramma de regie op de ondersteuning houdt.

In het tot stand komen van de benodigde ondersteuning is volgens meer dan de helft van de respondenten met name de samenwerking met gemeenten, om tijdig vervangende inkomsten via een (bijstands)uitkering te realiseren, in veel regio's een knelpunt. Het resultaat is vaak afhankelijk van de bereidheid van ambtenaren om oplossingen te vinden voor bijvoorbeeld het ontbreken van loonstrookjes, huurcontracten en/of een vaste verblijfplaats. Hetzelfde geldt voor de bereidheid tot het tijdelijk opschorten van de sollicitatieverplichting om ruimte te creëren voor hulpverlening. Vaste contactpersonen bij gemeenten, bekend met de doelgroep, worden daarom gewaardeerd door al deze bevraagde aanbieders van uitstapaanbod. Als alternatief voor de tijdsinvestering in contacten met alle gemeenten in het

werkgebied gaan medewerkers van het uitstapprogramma in de regio Rotterdam mee naar externe organisaties om informatie te verstrekken en de cliënt te ondersteunen.
Daarnaast geven aanbieders aan dat er in meer dan de helft van de regio's (lange) wachtlijsten zijn voor de benodigde ondersteuning. Het gaat bijvoorbeeld om wachtlijsten voor de ggz, verslavingszorg en huisvesting. Aanbieders zeggen in de interviews dat dan gezocht wordt naar (tijdelijke) alternatieve ondersteuning. In de regio Limburg-Noord-Brabant zijn positieve ervaringen opgedaan met een huisvestingproject in samenwerking met een woningbouworganisatie: de cliënt kan onder voorwaarde van deelname aan het uitstapprogramma een woning krijgen, waarvoor de uitstapaanbieder garant staat richting de woningbouwcorporatie.

Daarnaast geven alle aanbieders aan dat het vasthouden van cliënten binnen het programma veel tijd vereist. Uit het merendeel van de gesprekken met aanbieders blijkt dat het van belang is om snel door te pakken op het realiseren van hulpverlening wanneer een hulpvraag geformuleerd is: als het te lang duurt voordat er voortgang wordt geboekt, verliest een deel van de doelgroep de motivatie om uit te stappen. Mogelijk knelpunten hierbij zijn bijvoorbeeld het leggen van contacten met externe partijen als die nog niet tot stand gekomen zijn en wachtlijsten voor hulpverlening bij externe partijen. Hiernaast vermelden aanbieders in sommige interviews dat veel sekswerkers in beginsel argwanend tegenover hulpverlening staan naar aanleiding van eerdere, negatieve ervaringen met hulpverlening. Het blijkt daarom in de praktijk volgens bijna alle geïnterviewden belangrijk om de hulpverlening optimaal aan te laten sluiten bij de (specifieke) behoeften van de doelgroep. Het merendeel van de aanbieders geeft daarom aan in te zetten op een warme overdracht en de advisering van professionals.

4.6 Uitstroom en uitstappen

Uitstroom uit het programma

Uit de interviews blijkt dat uitstappen geen rechtlijnig proces is: een groot deel van de doelgroep valt gedurende het uitstaptraject (tijdelijk) terug op sekswerk en/of onderbreekt de ondersteuning tussentijds een langere of kortere periode. Voor een deel van de programma's zijn in de voortgangsdocumentatie geen cijfers beschikbaar met betrekking tot voortijdig stoppen met het traject evenals het volledig afronden van het traject. Daarom worden hier geen gemiddelde totaalcijfers gepresenteerd. Over voortijdig stoppen met het programma zijn in acht gevallen wel cijfers aanwezig en over afronding van het traject in 5 gevallen. Omdat de perioden waarover wordt gerapporteerd varieert, hebben we de beschikbare cijfers omgerekend naar gemiddelde aantallen op jaarbasis. Op basis van deze informatie zouden jaarlijks ongeveer 1 tot 14 sekswerkers, per programma, voortijdig stoppen en ongeveer 2 tot 13 sekswerkers het traject volledig afronden.
Als trajecten zijn afgerond wil dat niet noodzakelijkerwijs zeggen dat cliënten ook uit de prostitutie gestapt zijn. Dat geldt overigens ook andersom: sekswerkers die zijn uitgestapt, hebben niet per definitie het gehele traject volledig afgerond.

Alle aanbieders zeggen in de interviews dat sekswerkers voortijdig kunnen uitvallen doordat de motivatie en de urgentie om uit te stappen door omstandigheden (tijdelijk) kunnen afnemen. Door te investeren in regelmatig contact met de sekswerkers stimuleren de uitstapprogramma's dat sekswerkers opnieuw instromen op een later moment. Dit maakt ook dat uitstaptrajecten over het algemeen een periode beslaan van meer dan een jaar. Een lange adem, grote betrokkenheid, laagdrempelig contact en bereidheid om mee te bewegen met de hulpvragen en het tempo van de cliënt vergroten de kans op het vasthouden van cliënten tijdens het uitstaptraject, stellen alle aanbieders van uitstapprogramma's.
Daarnaast benoemt de helft van de uitstapaanbieders het belang van het werken aan realistische verwachtingen van het uitstapproces richting cliënten. Dit voorkomt dat cliënten voor verrassingen komen te staan en zodoende hun motivatie verliezen.

Voor het onderbreken of niet afronden van het uitstaptraject bestaat een veelvoud aan oorzaken, blijkt uit de meeste interviews. Ten eerste zijn er cliënten die zonder aankondiging uit beeld verdwijnen door verhuizing, wisseling van telefoonnummer of terugkeer naar het land van herkomst. Daarnaast komt het voor dat gedurende het uitstaptraject een onvoorziene stressvolle levensgebeurtenis ervoor zorgt dat

iemand (op dat moment) afziet van uitstappen. Ten derde realiseert een deel van de cliënten zich tijdens de ondersteuning pas welke levensveranderingen komen kijken bij het stoppen met sekswerk, waardoor de motivatie voor uitstappen kan verminderen. Voor een deel van de doelgroep is het werken in de prostitutie verweven (geraakt) met de inrichting van hun leven op andere leefgebieden. Dat maakt dat het uitstappen van een deel van de doelgroep niet alleen een praktische omwenteling vraagt op het gebied van werk, maar soms ook ten aanzien van hun sociale identiteit. Veel genoemde barrières in dit kader zijn ook afname in inkomsten, op orde krijgen van schulden, afkicken van een verslaving, vinden van andere (goedkopere) huisvesting, veranderingen in sociaal netwerk, gebrek aan support van het sociale netwerk, niet aansluiten van benodigde hulpverlening en barrières in het vinden van ander werk.

Sommige aanbieders van uitstapprogramma's noemen in de interviews spontaan dat sekswerkers op alle leefgebieden bovendien te maken hebben met het stigma dat aan sekswerk kleeft. Hierdoor zijn sekswerkers huiverig om over hun verleden in de prostitutie te praten. Dit resulteert erin dat binnen de ondersteuning naar ander werk bij het merendeel van de aanbieders aandacht uitgaat naar het versterken van de sociale positie van de sekswerkers. Concreter betekent dit dat gezocht wordt naar oplossingen voor gaten op cv's, communicatie met werkgevers en collega's en de mogelijkheid voormalig klanten tegen te komen. De helft van de uitstapprogramma's geeft aan daarom samen te werken met een jobcoach.

Uitstappen uit de prostitutie

In de voortgangsdocumentatie is gerapporteerd over het aantal sekswerkers dat, volgens de definitie van uitstappen van het betreffende programma, uit de prostitutie is gestapt. Wanneer over meerdere jaren is gerapporteerd zijn cijfers omgerekend naar gemiddelde aantallen per jaar om enige vergelijking mogelijk te maken. De (gemiddelde) aantallen variëren per programma van 2 tot ongeveer 75 uitstappende sekswerkers per jaar. Dit komt in totaal neer op gemiddeld circa 300 uitstappers per jaar. Dit zou betekenen dat bijna de helft van de totale jaarlijkse instroom (circa 650 sekswerkers) daadwerkelijk uitstapt met behulp van een uitstapprogramma. Dit resultaat betreft een indicatie, gezien de eerder besproken kanttekeningen bij de gerapporteerde cijfers (gebrek aan uniformiteit, volledigheid en betrouwbare meetwijze).

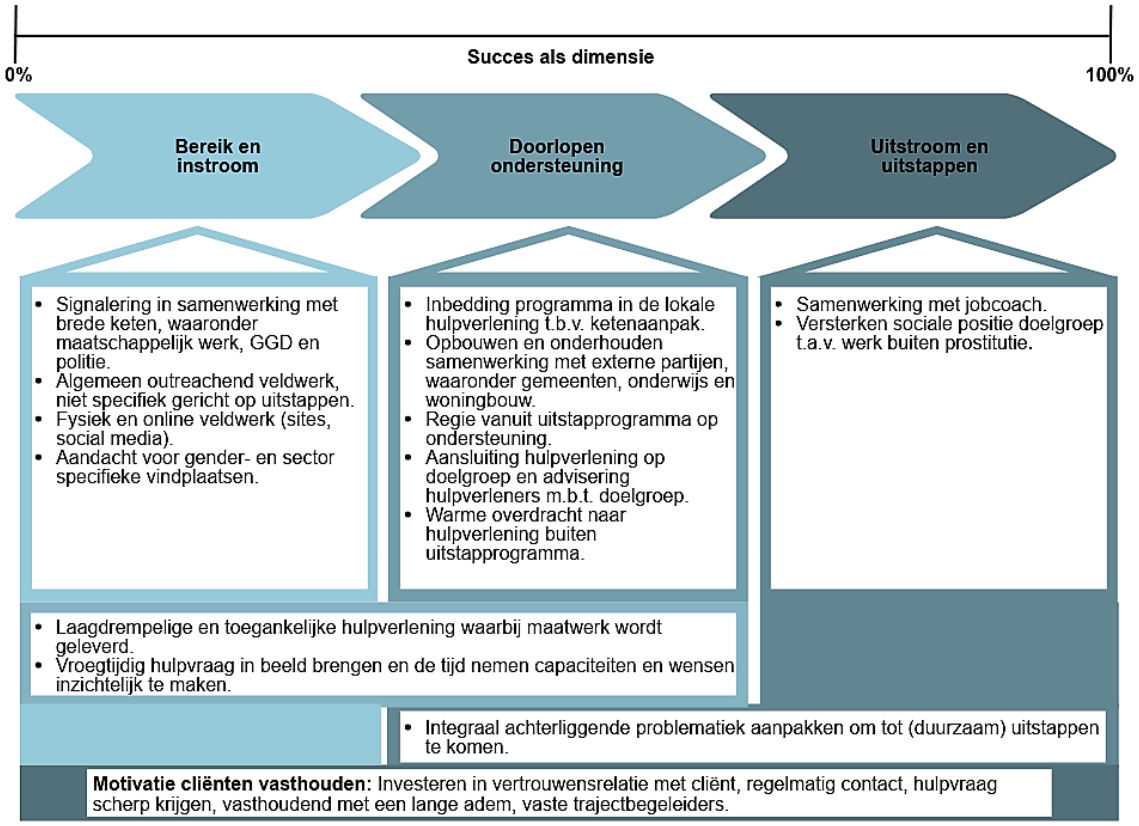
In de interviews met aanbieders van uitstapaanbod geeft men aan dat het aantal uitstappende sekswerkers voldoet aan de verwachtingen. De verwachtingen of beoogde aantallen zijn doorgaans niet vastgelegd in harde doelstellingen in de subsidieaanvraag waardoor het niet mogelijk is een objectieve vergelijking te maken.

4.7 Potentieel werkzame elementen

In de vorige paragrafen is aan bod gekomen wat volgens de geïnterviewde RUPS-aanbieders mogelijke elementen zijn om resultaten te kunnen behalen in elk van de drie fasen van het uitstapproces. We vatten ze samen in figuur 4.2. De verwachting van respondenten is dat inspanning op deze elementen bij kan dragen aan succes van uitstapprogramma's. Sommige elementen worden verwacht specifiek bij te dragen aan bereik en instroom, andere aan het doorlopen van het ondersteuningsaanbod en weer andere aan uitstroom en uitstap. Ook worden enkele generieke elementen genoemd zoals bijvoorbeeld laagdrempelig aanbod, integrale aanpak van problematiek en vasthouden van motivatie van cliënten.

Alle uitstapprogramma's zetten al in op een deel van deze elementen. Echter, uit de gesprekken is tevens duidelijk geworden dat verder groeipotentieel wel degelijk aanwezig is door meer werk te maken van een of meerdere andere elementen.

Figuur 4.2 Potentieel werkzame elementen per fase



4.8 Conclusie resultaten RUPS II

De kwaliteit van de informatie in de voortgangsdocumentatie blijkt te beperkt voor een objectieve evaluatie van resultaten van RUPS II. Waar mogelijk en zinvol zijn beschikbare cijfers omgerekend naar gemiddelden in dezelfde eenheden (jaarbasis). Op basis van de informatie die RUPS-aanbieders zelf geven ontstaat een indicatie van de omvang van de totale landelijke instroom (circa 650 sekswerkers) en uitstap (circa 300 sekswerkers). We kunnen geen jaarlijkse totaalcijfers presenteren voor resultaten betreffende voortijdig gestopte deelnemers en afgeronde uitstaptrajecten. Het blijkt tevens niet haalbaar om de resultaten van de verschillende uitstapprogramma's betrouwbaar met elkaar te vergelijken. Als het wenselijk is een dergelijke vergelijking in de toekomst te kunnen maken, zal aangestuurd moeten worden op een meer uniforme verantwoording.

Daarnaast zijn resultaten van RUPS II aan de hand van de interviews met aanbieders verdiept en potentieel werkzame elementen van uitstapprogramma's geïdentificeerd. Dit zijn 'ingrediënten' die volgens RUPS-aanbieders (mogelijk) bijdragen aan het behalen van goede resultaten ten aanzien van bereik en instroom, doorlopen van ondersteuning en uitstappen uit de prostitutie. In het algemeen maken we uit de interviews op dat het succes van uitstapprogramma's mogelijk samenhangt met 1) een stevige samenwerking met gemeenten en ketenpartners, 2) een hoge mate van inbedding in de lokale structuren van zorg en ondersteuning en 3) aanhoudende betrokkenheid bij cliënten in alle fasen van de ondersteuning inclusief perioden van uitval en motivatieverlies.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Cebeon
Centrum beleidsadviserend onderzoek BV

Conclusie

5

5 Conclusie

5.1 Inleiding

In dit slothoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvragen zoals weergegeven in paragraaf 1.2. Ten eerste komt de vraag aan bod in hoeverre er met het eindigen van de oorspronkelijke periode van RUPS II medio 2018, een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's is bereikt (paragraaf 5.2). In paragraaf 5.3 gaan we in op de toekomstige financiële systematiek van de uitstapprogramma's en welke aandachtspunten relevant zijn bij de keuze van de regeling. In paragraaf 5.4 bespreken we de resultaten van de RUPS II-programma's. De slotparagraaf (5.5) gaan we in op de beperkingen van het onderzoek en een bredere discussie van de resultaten.

5.2 Is er een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's?

Deze vraag wordt beantwoord op basis van een documentenstudie gericht op RUPS II, de subsidieaanvragen en jaarlijkse eindverantwoordingsrapportages inclusief accountantsverklaring, een webenquête over 132 gemeenten en 9 aanvullende interviews met betrokkenen bij gemeenten en uitvoeringsinstanties.

Het onderzoek laat zien dat het door RUPS II bekostigde uitstapaanbod grote delen van het land bereikt, dat op enkele plekken uitstapaanbod is ontwikkeld dat (groten)deels *buiten* RUPS II wordt bekostigd en dat in een enkele regio plannen voor uitstapaanbod worden gemaakt. Een groot deel van het uitstapaanbod is in principe regionaal toegankelijk voor inwoners van gemeenten die niet actief betrokken zijn bij het uitstapaanbod. Voor het bereiken van regionale toegankelijkheid wordt bestuurlijke aansluiting gezocht met gemeenten in de regio. We stellen vast dat de subsidie een belangrijke rol lijkt te hebben in het breed (regionaal) toegankelijk maken van bestaande uitstapprogramma's. In de regio's met uitstapaanbod *buiten* RUPS II zien we dat de focus iets meer ligt op sekswerkers in de gemeente waar het aanbod gevestigd is.
Bij deze resultaten is het belangrijk te vermelden dat een aantal delen van het land *niet* is bereikt met het onderzoek en er dus geen volledig beeld is verkregen. Zo is van twee regio's geheel onbekend of er uitstapaanbod is. In een aantal andere regio's speelt mee dat onduidelijk is in hoeverre de aanwezige uitstapprogramma's de omliggende gemeenten in praktijk (voldoende) bedienen.

Welk beeld is met behulp van de webenquête over het uitstapaanbod ontstaan? Ten eerste blijkt dat het aanbod waarover is gerapporteerd in de webenquête voldoet aan de gestelde criteria, namelijk 1) het aanbod is gericht op sekswerkers; 2) het aanbod biedt ondersteuning bij uitstappen; 3) activiteiten zijn gericht op vinden van werk/dagbesteding buiten de prostitutie; en 4) het aanbod heeft een regionale functie doordat het toegankelijk is voor inwoners van omliggende gemeenten. Zoals beoogd zijn alle uitstapprogramma's gericht op werk/dagbesteding buiten de prostitutie (een van de randvoorwaarden binnen RUPS). We zien daarnaast dat de meeste programma's zich richten op een breed scala aan leefgebieden. Zo is veelal aandacht voor problematiek aangaande het sociaal netwerk, opleiding/cursus/training, schulden, slachtofferschap van criminaliteit (bijvoorbeeld seksuele uitbuiting, seksueel geweld of anderszins), wonen, inkomsten en psychische gezondheid. Minder vaak is het aanbod gericht op verslaving, levensbeschouwing en/of spiritualiteit, taalbeheersing, verblijfsvergunning en terugkeer naar het land van herkomst. De ondersteuning die nodig wordt geacht wordt ofwel binnen het uitstapprogramma aangeboden of er wordt aansluiting gezocht met bestaande zorgstructuren buiten het uitstapprogramma.

De uitstapprogramma's richten zich meestal *niet* op een specifieke genderdoelgroep, noch op sekswerkers in een specifieke prostitutiesector. Het aanbod is volgens de betrokken uitvoerders veelal (nog) onvoldoende in staat om met name mannelijke sekswerkers, illegale sekswerkers, waaronder thuiswerkers, en slachtoffers van seksuele uitbuiting te bereiken. Hetzelfde geldt voor transgenders. Mogelijk dat specifiek uitstapaanbod nodig is om deze doelgroepen te bereiken. In een enkele regio zien we dat ondersteuning zich richt op vrouwen in een aantal specifieke sectoren. Uit de interviews komt echter naar voren dat dit vooral een weerspiegeling is van de aanwezige doelgroep (met een hulpvraag) en prostitutiesectoren die in de omgeving aanwezig zijn.

In een kwart van de gemeenten waarover in de webenquête is gerapporteerd bestaat geen uitstapaanbod; echter, door bestaand uitstapaanbod in de regio is het mogelijk dat deze gemeenten toch bediend worden. Redenen voor gemeenten om geen uitstapprogramma op te zetten, zijn veelal (een combinatie van) de afwezigheid van beleid gericht op sekswerkers die uit willen stappen in de gemeente; onvoldoende zicht op de (behoeften van) de doelgroep om een passend aanbod op te zetten, maar ook de aanwezigheid van ondersteuning elders in de regio.

Op basis van deze resultaten trekken we de conclusie dat, hoewel vanaf 2014 in grote delen van het land uitstapaanbod beschikbaar is gekomen, er op dit moment nog geen volledig landelijk dekkend netwerk lijkt te zijn gerealiseerd. Om daar te komen, is aandacht nodig voor in ieder geval twee lacunes:

- ✓ in sommige regio's is wel aanbod beschikbaar, maar worden nog *niet alle delen van de regio* bediend;
- ✓ landelijk geldt dat nog *niet alle doelgroepen* worden bediend, het gaat om mannelijke sekswerkers, illegale sekswerkers, thuiswerkers, transgender sekswerkers, en slachtoffers van seksuele uitbuiting.

Daarnaast concluderen we dat het gros van het uitstapaanbod vanaf 2014 met name met behulp van RUPS II-gelden tot stand is gekomen. Dit toont onmiskenbaar het belang en de invloed van de aanjagende functie van RUPS II. Een vervolg van de regeling zou dan ook een stimulans kunnen betekenen voor het nastreven van volledige landelijke dekking in termen van doorontwikkeling van aanbod (en dus samenwerking) op regionaal niveau en aandacht voor diversiteit van de doelgroep.

5.3 Hoe kan de toekomstige financiële systematiek eruit zien?

In het regeerakkoord is vastgelegd "door structureel geld beschikbaar te stellen voor een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's worden mensen die de prostitutie willen verlaten, geholpen." De vraag hierbij is hoe deze middelen het beste kunnen worden beheerd en verdeeld. Voor de beantwoording van deze vraag zijn de belangrijkste kenmerken van de bestaande regeling in beeld gebracht. Op basis van de webenquête en (groeps)gesprekken met betrokken deskundigen van ministeries, gemeenten, brancheorganisaties en uitvoerende organisaties zijn elementen geïdentificeerd die behouden moeten blijven of juist verbetering behoeven. Daarnaast is een verkenning verricht naar andere (soorten) regelingen om na te gaan welke elementen hieruit mogelijk bruikbaar zijn bij de toekomstige vormgeving van de financiële systematiek. Met behulp van al deze input is een integrale analyse gemaakt en is een overzicht opgesteld van mogelijke knoppen voor de inrichting van de systematiek alsmede thema's waarop flankerend beleid wenselijk is.

Op basis van de integrale analyse kunnen de verschillende mogelijke regelingen voor de bekostiging van uitstapprogramma's als volgt worden gewogen:

- decentralisatie-uitkering aan (bepaalde) gemeenten ligt minder voor de hand, omdat er nog *geen landelijke dekking* is van uitstapprogramma's en deze programma's in diverse regio's in meer of mindere mate (ook financieel) worden gedragen door maatschappelijk initiatief (niet alle gemeenten in de regio zijn al betrokken). Gezien de omvang van het budget zou ervoor kunnen worden gekozen om de middelen onder te brengen in een bestaande decentralisatie-uitkering voor centrumgemeenten. In dat geval zijn de middelen echter *niet meer herkenbaar* voor het specifieke doel en is het bedrag per regio te klein om het beoogde (stimulerende) effect te realiseren.
- specifieke uitkering aan (bepaalde) gemeenten ligt, hoewel de middelen hierbij *herkenbaar* kunnen blijven, minder voor de hand. Aanvullend op bovengenoemde redenen (*geen landelijke dekking* en *onvoldoende omvang gelden*) geldt hierbij dat de verantwoording relatief veel administratieve *lasten* meebrengt.
- subsidieregeling ligt, gegeven dat het beoogde effect van de bestaande regeling (*landelijk dekkend netwerk*) nog niet volledig is bereikt, het meest voor de hand. Daarbinnen kan worden gezocht naar optimalisatiemogelijkheden. Deze benadering lijkt ook op het meeste draagvlak te kunnen rekenen onder alle betrokken – landelijke – partijen. Een rechtstreekse bijdrage aan maatschappelijke organisaties kan bovendien voordelen hebben uit oogpunt van toegankelijkheid.

Uitgaande van een subsidieregeling is de vraag hoe deze middelen maatschappelijk efficiënt kunnen worden ingezet oftewel voor een optimaal doelbereik tegen zo laag mogelijke lasten. Concreet gaat het om drie beoogde effecten: een landelijk dekkend netwerk, passende hulp voor de doelgroep en minimale administratieve lasten voor betrokken partijen. Aan de hand van deze effecten zijn de volgende knoppen benoemd voor de toekomstige inrichting:

- Afgezet tegen de financiële omvang van de regeling zijn de administratieve lasten van de huidige wijze van beheer hoog. Daarom verdient het aanbeveling om te bezien of het beleggen van de uitvoering bij een gespecialiseerde dienst effectiever en efficiënter is.
- SMART-er formuleren van doelen: een van de knoppen in dit verband is meer focus op het bevorderen van daadwerkelijke en zo mogelijk duurzame uitstap van mensen uit de doelgroep (mits dat als doel van een nieuwe regeling geformuleerd wordt).
- Explicieter afbakenen van subsidiabele activiteiten door vooral in te zetten op componenten (intensievere trajectbegeleiding een coördinatiestructuur) die aanvullend zijn ten opzichte van regulier bekostigd aanbod van zorg en ondersteuning. Hiermee wordt bijgedragen aan een eerlijker verdeling van de middelen tussen regio's.
- Voor regio's waar nog geen uitstapprogramma bestaan ('witte vlekken') kan geld worden gereserveerd om een extra stimulans te geven aan organisaties met expertise om ook in nieuwe regio's netwerken te (helpen) ontwikkelen.
- Het in te dienen plan kan beknopter zijn en zich vooral richten op doelgroepen, beoogde resultaten en een activiteitenbegroting. Dit helpt administratieve lasten te beperken.
- Afhankelijk van de precieze doelen die met de regeling worden beoogd, kan de cofinanciering gedifferentieerd worden toegepast, bijvoorbeeld door deze afhankelijk te maken van het subsidieverleden. Naarmate een regio langer subsidie krijgt, zou de eigen financiële inzet groter kunnen zijn. De subsidie is immers bedoeld als tijdelijke stimulans ofwel bijdrage in de kosten als opstap naar meer reguliere bekostiging.
- Het verdient aanbeveling met eenduidige en bij voorkeur eenvoudige formats te werken voor verantwoording, integraal eindverslag (inhoudelijk en financieel) en accountantscontrole. Wanneer gemeenten een explicietere rol vervullen, kan mogelijk met lichtere eisen worden volstaan.

Bij de inrichting van de systematiek is een zorgvuldige afweging nodig van welke combinatie van knoppen zinvol is. Het verdient aanbeveling om dit te doen in samenspraak met vertegenwoordigers van gemeenten en maatschappelijke organisaties.

Naast de financiële systematiek is ook flankerend beleid wenselijk in de vorm van met name landelijke agendering en verankering van uitstapprogramma's, het beschrijven van werkzame bestanddelen van de aanpak, verspreiding van kennis en expertise van 'wat werkt', en meer systematische benutting van gegevens.

Concluderend betekent dit dat –het continueren van– een subsidieregeling op dit moment de meest wenselijke financiële systematiek is voor de verdeling van de middelen uit het regeerakkoord. Deze regeling heeft een aanjagende functie voor de realisatie van een volledig landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's én biedt de mogelijkheid om (administratieve) lasten te verminderen. Het strekt tot aanbeveling om de inrichting van de subsidieregeling te optimaliseren door aan (een combinatie van) genoemde knoppen te draaien. Voor een duurzame borging van een landelijk dekkend netwerk dient daarnaast te worden gewerkt aan flankerend beleid.

5.4 Welke resultaten zijn met RUPS II behaald?

Ter evaluatie van de resultaten van RUPS II-programma's zijn de meest recente, bij het ministerie van JenV aanwezige, jaarlijkse voortgangsrapportages en eindverantwoordingen over RUPS II bestudeerd en werden telefonische interviews afgenomen met aanbieders van RUPS-programma's in 10 (van de 12) regio's. De kwaliteit van de informatie in de jaarlijkse voortgangsrapportages bleek te beperkt voor een objectieve evaluatie van de resultaten van de RUPS-programma's evenals een vergelijking tussen programma's. Zo zijn noch de beoogde doelen noch de behaalde resultaten van uitstapprogramma's op een systematisch kwantitatieve en vergelijkbare manier gedocumenteerd. Dit lijkt deels te wijten aan niet

uniforme rapportageformats en deels aan de meetbaarheid van een concept als uitstappen. Waar mogelijk en zinvol zijn beschikbare cijfers omgerekend naar gemiddelden in dezelfde eenheden (jaarbasis) om desondanks enig inzicht in kwantitatieve resultaten te kunnen geven. Op basis van de door aanbieders gerapporteerde cijfers in de voortgangsdocumentatie ontstaat een indicatie van de omvang van de totale jaarlijkse instroom (circa 650 sekswerkers) en uitstap (circa 300 sekswerkers). Indicaties van de omvang van voortijdig gestopte deelnemers en afgeronde uitstaptrajecten zijn op basis van de voortgangsdocumentatie niet goed mogelijk. In de interviews met aanbieders zijn de resultaten verdiept en zijn werkzame elementen van de uitstapprogramma's geïdentificeerd.

Uit de gesprekken en voortgangsdocumentatie komt naar voren dat trajecten allerminst rechtlijnig verlopen; er is sprake van uitval, motivatieverlies, tussentijds stoppen en weer terugkeren. Gebruikmaken van momentum en het vasthouden van motivatie van cliënten zijn dan ook vaak door aanbieders genoemd als (mogelijke) belangrijke werkzame elementen. Dit zijn echter niet de enige genoemde factoren die volgens aanbieders bijdragen aan het realiseren van succes. Er zijn factoren genoemd die specifiek bij kunnen dragen aan een groter (of diverser) bereik en instroom, zoals óók op gender- en sectorspecifieke vindplaatsen veldwerk doen (bijvoorbeeld op een homo-ontmoetingsplek), of factoren die specifiek bij kunnen dragen aan het doorlopen van het ondersteuningsaanbod (bv. 'warme' overdracht naar hulpverleningsinstantie) en factoren die de kans op succesvolle uitstroom en uitstap kunnen bevorderen, zoals een nauwe samenwerking met jobcoaches en werkgevers om sekswerkers naar ander werk te begeleiden. Aanbieders noemen bovendien samenwerking met gemeenten en ketenpartners als factor die bij kan dragen aan succes ten aanzien van bereik, instroom en het realiseren van zorg en ondersteuning in uitstaptrajecten. Daarnaast worden enkele generieke elementen genoemd zoals bijvoorbeeld een laagdrempelig (hulp)aanbod, een integrale aanpak van problematiek en ook het vasthouden van de motivatie van cliënten.

Samenvattend concluderen we op basis van de gesprekken met RUPS-aanbieders dat succes van uitstapprogramma's in samenhang wordt gezien met 1) een stevige samenwerking met gemeenten en ketenpartners 2) een hoge mate van inbedding in lokale structuren van zorg en ondersteuning en 3) aanhoudende betrokkenheid bij cliënten in alle fasen van het uitstaptraject. Alle uitstapprogramma's zetten al in op een deel van de genoemde potentieel werkzame elementen. Voor alle aanbieders geldt dat verder groeipotentieel aanwezig is door meer werk te maken van een of meerdere andere elementen.

5.5 Slotbeschouwing

Beperkingen onderzoek

Het is belangrijk om de conclusies van het onderzoek vanuit een wat breder perspectief te bekijken en te wegen. Het eerste punt om te noemen betreft de reikwijdte van het onderzoek zelf. Voor de inventarisatie van bestaand uitstapaanbod is noodzakelijkerwijs gewerkt met een niet-gerichte uitvraag door middel van een webenquête die door diverse stakeholders via diverse online communicatiemiddelen onder de aandacht is gebracht bij gemeenten en uitvoerende organisaties. Hoewel pogingen zijn ondernomen om zo veel mogelijk relevante partijen te bereiken, is niet zeker in hoeverre het opgetekende beeld van bestaand uitstapaanbod volledig is. Ook voor het onderzoek naar mogelijkheden voor toekomstige financiële verdeelsystematiek gelden beperkingen. Zo zijn de verworven inzichten voornamelijk op kwalitatieve wijze tot stand gekomen en in mindere mate objectief of cijfermatig onderbouwd. Dit laatste geldt eveneens voor de evaluatie van de resultaten van RUPS II met als oorzaak dat de door het ministerie van JenV beoogde cijfermatige resultaten (van instroom tot uitstap) in de voortgangsdocumentatie niet volledig zijn. De cijfers die wel vermeld worden, zijn bovendien lang niet altijd uniform te interpreteren vanwege verschillende gehanteerde definities en meetperiodes tussen RUPS-aanbieders. Hierbij speelt het probleem dat het verantwoordingsformat te weinig richtlijnen biedt, maar ook dat het voor sommige aspecten zeer de vraag is of een uniforme kwantitatieve graadmeter mogelijk is.

Dat gezegd hebbende kan tevens de vraag gesteld worden in hoeverre uitstapprogramma's voor sekswerkers überhaupt tegemoetkomen aan de wensen en de behoeften van de doelgroep zelf. Hoewel niet direct onderwerp van dit onderzoek (en derhalve ook niet betrokken als respondentgroep) is het wel

een legitieme vraag om te stellen én die ook leeft in het veld. Bovendien raakt het aan de inrichting van de financiële regeling als het gaat om de beslissing om uitsluitend activiteiten gelieerd aan uitstappen te bekostigen of ook algemenere dienst- en hulpverlening met de regeling te ondervangen. Het onderzoek laat zien dat bestaande programma's verschillen in focus op uitstappen en dat meer duidelijkheid gewenst is over de samenhang en de afbakening met regulier aanbod van zorg en ondersteuning (binnen en buiten het gemeentelijk sociaal domein).

Uitstapprogramma's in breder perspectief

Over uitstappen wordt verschillend gedacht. Niet voor alle sekswerkers is uitstappen een reële optie en voorzien uitstapprogramma's in hun behoeften. Dat kan te maken hebben met de situatie waarin zij verkeren, maar ook met hun visie op sekswerk als zodanig.

Verschillen in visie doen zich ook voor onder professionals en kunnen doorwerken in de wijze waarop programma's worden ingevuld. Enerzijds gaat het dan om de focus van het programma: in hoeverre wordt bij uiteenlopende doelgroepen toegewerkt naar daadwerkelijke uitstap uit de prostitutiebranche. Ligt het accent op sekswerkers die al gemotiveerd zijn om uit te stappen, maar daarbij behoefte hebben aan professionele ondersteuning? Of wordt (ook) ingezet op het proactief benaderen van kwetsbare doelgroepen ter oriëntatie op de mogelijkheden die het uitstapprogramma biedt? Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat in veel gevallen oog is voor meerdere doelgroepen, maar tegelijk ook meer aandacht wenselijk wordt geacht voor diverse kwetsbare groepen. Anderzijds betreft het de wijze waarop een uitstapprogramma aansluit op regulier aanbod van zorg en ondersteuning binnen en buiten het sociaal domein. Als voor een daadwerkelijke uitstap meer nodig is dan specifieke 'uitstapondersteuning' in hoeverre wordt dan het uitstapprogramma uitgebreid met aanvullende vormen van zorg en ondersteuning op diverse leefgebieden? Of zijn er goede verbindingen met regulier aanbod, zodat dat kan worden ingeschakeld en zij ook meer betrokken raken op deze specifieke doelgroep? Uit het onderzoek naar de financiële verdeelsystematiek komt als beeld naar voren dat uitstapprogramma's in diverse regio's nog relatief weinig zijn ingebed in het bredere sociaal domein. Dit terwijl uit de gesprekken met aanbieders met betrekking tot de bereikte resultaten van RUPS II *juist* een stevige inbedding in lokaal beleid en hulpverlening en daarbij horende samenwerking met gemeenten en (hulp)instanties worden gezien als potentieel werkzame elementen.

Vanuit de beoogde transformatie van het sociaal domein is het ideaalbeeld dat ook voor specifieke groepen minder zelfredzame burgers met complexere problematiek vraaggericht maatwerk kan worden geboden bij reguliere taken. De praktijk laat zien dat dit ideaal in veel gevallen nog verder weg ligt, ook als het gaat om de doelgroep van uitstapprogramma's. Vanuit de doelstelling van het regeerakkoord vraagt dit om verder te werken aan een bredere bewustwording van, betrokkenheid bij en bekwaamheid in de uitvoering van uitstapprogramma's. De beoogde landelijke dekking, die mede door (de verlenging van) RUPS-II een flinke impuls heeft gekregen, ligt in deze regeringsperiode binnen handbereik. Een geoptimaliseerde subsidieregeling, waarvoor dit onderzoek 'knoppen' heeft aangereikt, kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

Van belang is echter de duurzaamheid van een landelijk dekkend netwerk: hoe kan het gerealiseerde aanbod worden geborgd? Dat vraagt ook om flankerend beleid. De hiervoor genoemde verschillen in de opzet van uitstapprogramma's hangen namelijk ook samen met verschillen in de rol die gemeenten vervullen. Met het oog op de toekomst zou er daarom meer helderheid moeten komen over de wenselijke rolverdeling tussen rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties in relatie tot de RUPS-doelen. Mede in het licht van de veranderingen in de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten per 2021 kan dan ook worden bezien of een uitkering aan (bepaalde) gemeenten meer in de rede ligt. Kortom, de komende subsidieperiode zou ook moeten worden benut voor nadere bezinning op hoe de borging van uitstapprogramma's gestalte kan krijgen in het geheel van beleid rond prostitutie, veiligheid en zorg/sociaal domein, zowel landelijk als lokaal.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Cebeon
Centrum beleidsadviserend onderzoek BV

Bijlagen

B

Bijlage 1 – Evaluatiekader

Het evaluatiekader bestaat uit drie onderdelen: uitstapprogramma, landelijke dekking en effectiviteit. De onderdelen worden meetbaar gemaakt door per onderdeel een aantal indiciatoren op te stellen waarop de (RUPS II-)uitstapprogramma's beoordeeld worden. Het betreft de onderstaande indicatoren.

Uitstapprogramma
Indicatoren:
a. Aanvragende gemeente
b. Betrokken gemeenten
c. Betrokken maatschappelijke organisaties
d. Doelgroep: gender (bijv. vrouw, transgender, man)
e. Doelgroep: prostitutiesector (bijv. thuissekswerk, tippelzone, raam, club, escort, etc.)
f. Leefgebieden waarop programma gericht is (bijv. schulden, verslaving, werk, uitkering, sociaal netwerk, taal etc. - kan ook meerdere leefgebieden zijn)
g. Schatting aantal sekswerkers dat jaarlijks gebruik zal maken van programma
h. (sub)Doelstelling programma (hoofddoel moet zijn uitstappen, gaat bijv. via subdoel zoals ander werk, ander sociaal netwerk, andere woning, taal, etc.)
i. Beoogde resultaten
j. Concrete activiteiten gericht op uitstappen
k. Planning project (duur, fasering)
l. Begindatum en einddatum programma

Criteria uitstapprogramma:
1. Het aanbod is gericht op sekswerkers;
2. Het aanbod biedt ondersteuning bij uitstappen;
3. Activiteiten zijn gericht op vinden van werk/dagbesteding buiten de prostitutie;
4. Het aanbod heeft een regionale functie doordat het toegankelijk is voor inwoners van meerdere gemeenten.

Landelijke dekking
a. Betrokken organisatie (gemeenten en/of uitvoerende organisatie)
b. In welke gemeente/regio loopt het programma?
c. Doelgroep: leeftijd
d. Doelgroep: gender (bijv. vrouw, transgender, man)
e. Doelgroep: prostitutiesector (bijv. thuissekswerk, tippelzone, raam, club, escort, etc.)
f. Leefgebieden waarop programma gericht is (bijv. schulden, verslaving, werk, uitkering, sociaal netwerk, taal etc. - kan ook meerdere leefgebieden zijn)
g. Werkt de gemeente samen met andere gemeente(n) in te regio bij het aanbieden van het ondersteuningsaanbod?
h. Met welke gemeente(n) werkt de gemeente samen?
i. Is het aanbod toegankelijk voor inwoners buiten de (samenwerkende) gemeente(n)?
j. Zijn er doelgroepen in de gemeente of regio die niet of onvoldoende bereikt worden met het ondersteuningsaanbod?
k. Wordt het ondersteuningsaanbod gesubsidieerd door RUPS II?

Effectiviteit
a. Aanvragende gemeente
b. (sub)Doelstelling programma (hoofddoel moet zijn uitstappen, gaat bijv. via subdoel zoals ander werk, ander sociaal netwerk, andere woning, taal, etc.)
c. Intakegesprek/oriëntatiefase
d. Instroom/uitvoeringsfase
e. Gestopt met programma
f. Programma volledig afgerond/nazorgfase
g. Daadwerkelijk uitgestapt
h. Percentage tevreden deelnemers
i. Aantal deelnemers aan tevredenheidsonderzoek
j. Aantal deelnemers weer ingestapt

Bijlage 2 – Webenquête

A. Inleiding

Inleiding
De Rijksoverheid beoogt een landelijk dekkend ondersteuningsaanbod te realiseren voor sekswerkers die uit de prostitutie willen stappen. Met dit onderzoek gaan we na of dit bereikt is. Daarnaast moet het onderzoek uitwijzen op welke wijze de aangekondigde structurele gelden voor uitstapaanbod verdeeld en beheerd kunnen worden. Deze vragenlijst is bedoeld om informatie uit het veld te verzamelen over deze twee onderwerpen. Uw antwoorden zijn van groot belang om informatie te verzamelen uit het veld over deze twee onderwerpen.

Afhankelijk van uw situatie bent u tussen de **5** en **15 minuten** bezig met het invullen van de vragenlijst. De gegevens die de onderzoekers van u ontvangen worden anoniem, op groepsniveau, verwerkt in de rapportage ten behoeve van het onderzoek en worden niet gebruikt voor andere doeleinden.

Het onderzoek wordt in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek en Cebeon. Mocht u tijdens het invullen van de vragenlijst vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met **Regioplan** via **uitstapprogrammas@regioplan.nl**.

Alvast hartelijk bedankt voor het invullen van de vragenlijst!

Klik hieronder op '**volgende**' om naar de vragen te gaan.

B. Algemeen

Voor welke organisatie bent u werkzaam?

- ◯ Een gemeente, namelijk:_____
- ◯ Anders, namelijk:_____

Als: Voor welke organisatie bent u werkzaam? "Anders, namelijk:" is geselecteerd:
In welke gemeente bent u werkzaam?

_____

Is er in de gemeente (de plaats waar u werkt) op dit moment ondersteuningsaanbod voor sekswerkers die uit de prostitutie willen stappen?
Bijvoorbeeld, ondersteuning bij het vinden van ander werk, studie, woning, met als doel uit de prostitutie te kunnen stappen. Het aanbod kan uitgevoerd worden door de gemeente of andere (welzijns)organisaties.

- ◯ Ja
- ◯ Nee, er is geen aanbod
- ◯ Nee, maar er zijn wel plannen in die richting
- ◯ Weet ik niet

Als: Is er in de gemeente (de plaats waar u werkt) op dit moment onders….. "Nee, er is geen aanbod" is geselecteerd:
Waarom niet?
Meerdere antwoorden mogelijk

- ◯ De omvang van de seksbranche in de gemeente is te klein voor een doelgroepspecifiek aanbod.
- ◯ Er is geen beleid gericht op sekswerkers die uit willen stappen in de gemeente.
- ◯ Er is te weinig zicht op de (behoeften van) de doelgroep om een passend aanbod op te zetten.
- ◯ Sekswerkers die uit willen stappen kunnen in een andere gemeente terecht, namelijk:_____
- ◯ Anders, namelijk:_____

Als: Is er in de gemeente (de plaats waar u werkt) op dit moment onders….. "Ja" is geselecteerd:
Op welke *leefgebieden* is het ondersteuningsaanbod gericht?
Meerdere antwoorden mogelijk

- ◯ Wonen
- ◯ Werk/dagbesteding
- ◯ Opleiding/cursus/training
- ◯ Inkomsten
- ◯ Sociaal netwerk
- ◯ Verslaving
- ◯ Schulden
- ◯ Psychische problematiek
- ◯ Slachtofferschap van criminaliteit (bv. mensenhandel, seksueel geweld of anderszins)
- ◯ Taalbeheersing
- ◯ Verblijfsvergunning
- ◯ Terugkeer naar land van herkomst
- ◯ Levensbeschouwing/spiritualiteit
- ◯ Anders, namelijk:_____
- ◯ Weet ik niet

Als: Is er in de gemeente (de plaats waar u werkt) op dit moment onders….. "Ja" is geselecteerd:

C. Doel en Doelgroep

Op welke *gender-doelgroep* is het ondersteuningsaanbod gericht?
Meerdere antwoorden mogelijk

- ◯ Vrouwen
- ◯ Mannen
- ◯ Transgenders
- ◯ Geen specifieke gender-doelgroep
- ◯ Anders, namelijk: _____
- ◯ Weet ik niet

Op welke *prostitutiesector* is het ondersteuningsaanbod gericht?
Meerdere antwoorden mogelijk

- ◯ Raamprostitutie
- ◯ Clubs
- ◯ Thuissekswerk
- ◯ Straatsekswerk/tippelzones
- ◯ Escortbureaus
- ◯ Zelfstandige escort
- ◯ Privé-huizen
- ◯ Massagesalons
- ◯ Illegale prostitutie en uitbuiting
- ◯ Anders, namelijk:_____
- ◯ Geen specifieke sector
- ◯ Weet ik niet

Wat zijn de belangrijkste (soorten) activiteiten waar het ondersteuningsaanbod uit bestaat?
U kunt meerdere activiteiten invullen

- ◯ Activiteit 1:_____
- ◯ Acitviteit 2:_____
- ◯ Activiteit 3:_____
- ◯ Activiteit 4:_____
- ◯ Activiteit 5:_____
- ◯ Activiteit 6:_____
- ◯ Activiteit 7:_____
- ◯ Activiteit 8:_____

Als: Is er in de gemeente (de plaats waar u werkt) op dit moment onders….. “Ja” is geselecteerd:

D. Organisatie van en toegang tot het aanbod

In welk jaar *(naar schatting)* is het ondersteuningsaanbod gestart?

_____

Welke organisaties zijn betrokken bij de uitvoering van het ondersteuningsaanbod?
Meerdere antwoorden mogelijk

- ◯ De gemeente
- ◯ Andere (welzijns)organisaties, namelijk: _____ *Graag type organisatie en naam invullen*

Als: Welke organisaties zijn betrokken bij de uitvoering van het onders... “De gemeente” is geselecteerd:

Werkt de gemeente samen met andere gemeente(n) in de regio bij het aanbieden van het ondersteuningsaanbod?

- ◯ Ja
- ◯ Nee
- ◯ Weet ik niet

Als: Werkt de gemeente samen met andere gemeente(n) in de regio bij het... "Ja" is geselecteerd:

Met welke gemeente(n) werkt de gemeente samen?

_____

Is het ondersteuningsaanbod ook bedoeld voor sekswerkers *buiten* de (samenwerkende) gemeente(n)?

- ◯ Ja
- ◯ Nee, omdat:_____
- ◯ Weet ik niet

Zijn er doelgroepen in de gemeente of regio die, voor zover u weet, niet of onvoldoende bereikt worden met het ondersteuningsaanbod?

- ◯ Ja, namelijk: _____
- ◯ Nee
- ◯ Weet ik niet

Als: Is er in de gemeente (de plaats waar u werkt) op dit moment onders.. "Ja" is geselecteerd:
Of: Is er in de gemeente (de plaats waar u werkt) op dit moment onders... "Nee, maar er zijn wel plannen in die richting" is geselecteerd:

E. Financiële regeling: nu en in de toekomst

Als: Welke organisaties zijn betrokken bij de uitvoering van het onders... "De gemeente" is geselecteerd:

Kunt u een *schatting* geven van het budget dat de gemeente op jaarbasis besteedt aan ondersteuningsaanbod?

_____

Wordt het ondersteuningsaanbod, voor zover u weet, gesubsidieerd via de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees II (RUPS II) van het ministerie van Justitie en Veiligheid?

- ◯ Ja
- ◯ Nee
- ◯ Weet ik niet

Als: Wordt het ondersteuningsaanbod, voor zover u weet, gesubsidieerd… "Ja" is geselecteerd:
Uit welke middelen wordt de verplichte *co-financiering* door de gemeente(n) bekostigd?

_____

Als: Wordt het ondersteuningsaanbod, voor zover u weet, gesubsidieerd… "Nee" is geselecteerd:
Uit welke middelen wordt het *ondersteuningsaanbod* bekostigd?

_____

De Regeling Uitstapprogramma's Prostituees II (RUPS II) van de Rijksoverheid is erop gericht om een landelijk dekkend netwerk van regionale uitstapprogramma's te bieden waar sekswerkers uit heel Nederland terecht kunnen. In het regeerakkoord Rutte III is aangekondigd dat structureel geld beschikbaar wordt gesteld voor een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's. Onduidelijk is echter nog hoe deze gelden verdeeld en beheerd zullen worden vanaf medio 2019. De volgende vragen gaan over op welke wijze de aangekondigde structurele gelden voor uitstapaanbod verdeeld en beheerd kunnen worden. We willen graag weten hoe u hierover denkt.

De huidige RUPS II is gericht op een landelijk dekkend netwerk van regionaal aangeboden uitstapprogramma's waartoe iedere sekswerker toegang heeft.
In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de situatie vanaf medio 2019:

	zeer eens	eens	geen voor-keur	on-eens	zeer on-eens	weet niet
Een landelijk dekkend aanbod van uitstapprogramma's dient een verantwoordelijkheid van het *Rijk* te blijven.	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Het bieden van een uitstapprogramma dient een *gemeentelijke* verantwoordelijkheid te zijn, aansluitend bij de bredere verantwoordelijkheid voor re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en/of maatschappelijke ondersteuning (inclusief openbare –geestelijke– gezondheidszorg).	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Het bieden van een uitstapprogramma dient een *gemeentelijke* verantwoordelijkheid te zijn waarvoor *regionale samenwerking* is aangewezen.	◯	◯	◯	◯	◯	◯

Als u nog een toelichting wilt geven, dan is hier ruimte voor:
Niet verplicht in te vullen

_____

Onder de huidige RUPS II ontvangen aanvragers een meerjarig bedrag op basis van een goedgekeurd projectvoorstel met begroting die is goedgekeurd.
In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de situatie vanaf medio 2019: q21

	zeer eens	eens	geen voor-keur	on-ees	zeer on-eens	weet niet
De huidige regeling dient te worden gecontinueerd: ontvangers krijgen een totaalbedrag op basis van een goedgekeurde projectvoorstel met begroting.						
Ontvangers dienen een totaalbedrag te krijgen op basis van het *aantal sekswerkers* dat heeft *deelgenomen* aan het uitstapprogramma.	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Ontvangers dienen een totaalbedrag te krijgen in de vorm van een basisbedrag (per regio) aangevuld met een bedrag per sekswerker die heeft *deelgenomen* aan het uitstapprogramma (variabel deel).	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Ontvangers dienen een totaalbedrag te krijgen in de vorm van een basisbedrag (per regio) aangevuld met een bedrag per sekswerker die is *toegeleid naar ander werk of dagbesteding* buiten de prostitutie (variabel deel).	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Voor iedere regio dient in de toekomst jaarlijks een bedrag beschikbaar te zijn naar rato van de omvang van sociaal-economisch kwetsbare *bevolking* (potentiële doelgroep).	◯	◯	◯	◯	◯	◯

Als u nog een toelichting wilt geven, dan is hier ruimte voor:
Niet verplicht in te vullen

_____

De huidige RUPS II vraagt co-financiering voor minimaal 25% van de kosten.
In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de situatie vanaf medio 2019:

	zeer eens	eens	geen voor-keur	on-eens	zeer on-eens	weet niet
Co-financiering ligt minder voor de hand nu de rijksoverheid voorziet in een *structurele* regeling.	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Co-financiering is nog steeds wenselijk om uitstapprogramma's goed te borgen en het huidige percentage (25% of meer) is redelijk.	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Co-financiering is nog steeds wenselijk om uitstapprogramma's goed te borgen en een hoger minimumpercentage (dan 25%) is redelijk.	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Co-financiering is nog steeds wenselijk om uitstapprogramma's goed te borgen, maar een lager minimumpercentage (dan 25%) ligt meer voor de hand.	◯	◯	◯	◯	◯	◯

Als u nog een toelichting wilt geven, dan is hier ruimte voor:
Niet verplicht in te vullen

_____

Er is vanaf medio 2019 landelijk enkele miljoenen euro per jaar beschikbaar voor uitstapprogramma's.
Welke soorten activiteiten dienen volgens u vooral in aanmerking te komen voor bekostiging uit structurele rijksmiddelen?

	zeer eens	eens	geen voor-keur	on-eens	zeer on-eens	weet niet
Activiteiten gericht op het *motiveren* van sekswerkers tot deelname aan het uitstapprogramma (vooral contact- en oriëntatiefase).	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Alle activiteiten om sekswerkers te begeleiden bij het vinden van werk of dagbesteding buiten de prostitutie, voor zover die *niet* uit *reguliere middelen* kunnen worden bekostigd.	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Activiteiten gericht op *nazorg* aan sekswerkers die hebben deelgenomen aan het uitstapprogramma.	◯	◯	◯	◯	◯	◯

Als u nog een toelichting wilt geven, dan is hier ruimte voor:
Niet verplicht in te vullen

_____

Als: Is er in de gemeente (de plaats waar u werkt) op dit moment onders... "Ja" is geselecteerd:
Of: Is er in de gemeente (de plaats waar u werkt) op dit moment onders... "Nee, maar er zijn wel plannen in die richting" is geselecteerd:

F. Afronden

We zouden graag meer inzicht willen in de doelstelling, inrichting en uitvoering van het uitstapaanbod. Is er digitale documentatie over het uitstapaanbod beschikbaar? Wij ontvangen deze graag.

U kunt dit versturen naar: uitstapprogrammas@regioplan.nl
We gaan graag met enkele aanbieders van uitstapprogramma's in gesprek om meer inzicht te krijgen in de uitvoeringspraktijk.

Mogen we u of een collega zonodig telefonisch benaderen voor andere toelichting op uw antwoorden?

- ◯ Nee, liever niet
- ◯ Ja, dat is goed

Als: We gaan graag met enkele aanbieders van uitstapprogramma's in gesp... "Ja, dat is goed" is geselecteerd:

Wat zijn de contactgegevens waarop we u of uw collega kunnen bereiken?
Naam:_____
E-mail:_____
Telefoonnummer:_____
Overige toelichting (bv. werkdagen of deskundigheid):_____

Als: Is er in de gemeente (de plaats waar u werkt) op dit moment onders... "Weet ik niet" is geselecteerd:
Of: Is er in de gemeente (de plaats waar u werkt) op dit moment onders… "Nee, er is geen aanbod" is geselecteerd:

G. Afronding vragenlijst korte route

U heeft aangegeven dat er, voor zover u weet, geen uitstapaanbod is in de gemeente. De volgende vragen zijn daarom niet van toepassing op uw situatie.

Als u hieronder op 'Antwoorden versturen' klikt gaat u naar het einde van de vragenlijst.
Hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst!

Mocht u nog vragen of opmerkingen hebben over het onderzoek, dan kunt u contact opnemen met onderzoeksbureau Regioplan Beleidsonderzoek: uitstapprogrammas@regioplan.nl

Bijlage 3 – Itemlijst interviews

Inleidend

1. Functie respondent in relatie tot uitstapprogramma

Hoofdvragen

2. Hoe is het aanbod opgezet?
   - Is er aansluiting gezocht bij aanbod in andere regio's (die subsidie ontvangen)?
   - Is er sprake van kennisdeling vanuit die regio's? (olievlek effect)
   - Hoe ziet de samenwerking met andere gemeenten/organisaties eruit?
   - In welke ontwikkelingsfase zit het aanbod nu?

3. Als in de vragenlijst is aangegeven dat er sprake is van regionale toegang:
   - Hoe ziet de brede toegang eruit? Voor wie?
   - Wat zijn de verhoudingen binnen/buiten gemeente zo ongeveer?
   - Iets bekend of cliënten van uitstapaanbod vinden dat ze te ver moeten reizen?
   - Zijn er andere knelpunten in de toegang en beschikbaarheid van het aanbod?

4. Wat meer achtergrond over het ondersteuningsaanbod, hoe loopt het?
   - Is het niet alleen papieren werkelijkheid?
   - Is er sprake van trajecten met een kop en staart?
   - In hoeverre speelt het onderscheid onvergund/vergund sekswerk in het uitstapprogramma en de doelgroep waar het aanbod toegankelijk voor is?

5. Als er aanwijzingen zijn dat doelgroepen gemist worden:
   - Zijn er plannen om daar iets aan te doen?
   - Wat is de stand van zaken van die plannen?
   - Worden die plannen in samenwerking met andere partijen (gemeenten/uitvoeringsorganisaties) uitgevoerd?

6. Voor uitstapaanbod dat geen RUPS II-subsidie ontvangt:
   - Zijn er plannen om aanvraag voor RUPS/structurele gelden te doen bij het Rijk?
   - Hoe zien die plannen eruit? Of is al een aanvraag gedaan voor de verlenging?

7. Voor uitstapaanbod dat wel RUPS II-subsidie ontvangt:
   - Welke invloed heeft het ontbreken van Rups-gelden gehad op het uitstapprogramma?
   - Is het uitstapprogramma in de afgelopen jaren (tijdelijk) stopgezet (doordat de Rijksfinanciering tijdelijk gestopt was).

Afronding

8. Als we nog geen documentatie ontvangen hebben: is er documentatie beschikbaar over het uitstap-programma?
9. Weet u of er (andere) gemeenten/regio's zijn die wel uitstapaanbod hebben en geen RUPS II-subsi-die ontvangen?

Bijlage 4 – Informatiebron per gemeente

De geografische kaarten in dit hoofdstuk zijn opgesteld op basis van de informatie uit de webenquête met een bereik onder 132 gemeenten, aangevuld met door respondenten aangeleverde documentatie, informatie uit de verantwoordingsdocumentatie (RUPS II) van JenV en 9 aanvullende interviews. Op grond van deze combinatie van databronnen hebben we een overzicht van uitstapaanbod op gemeentelijk niveau gemaakt. De geografische kaarten zijn een visuele weergave van de dekking van het complete uitstapaanbod (n=307 gemeenten). Van een aantal gebieden is niet bekend of en welk uitstapaanbod aanwezig is; deze regio's werden niet met het onderzoek bereikt en zijn in de figuren blanco gelaten. Het is wel zeker dat in deze regio's geen RUPS programma's worden aangeboden. In onderstaand overzicht is per gemeente, waar mogelijk gegroepeerd naar RUPS II-aanbieder, aangegeven uit welke informatiebron de data in de geografische kaarten afkomstig is.

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoerende organisatie(s)	Locatie: gemeente	Bron: webenquête	Bron: documentatie J&V	Bron: interviews	Regioaanduiding in webenquête	RUPS gefinancierd
Aanbod (nog) niet tot stand gekomen		Blaricum	ja	nee	nee	Gooi en Vechtstreek	n.v.t.
Aanbod (nog) niet tot stand gekomen		Gooise Meren	ja	nee	nee	Gooi en Vechtstreek	n.v.t.
Aanbod (nog) niet tot stand gekomen		Hilversum	ja	nee	nee	Gooi en Vechtstreek	n.v.t.
Aanbod (nog) niet tot stand gekomen		Huizen	ja	nee	nee	Gooi en Vechtstreek	n.v.t.
Aanbod (nog) niet tot stand gekomen		Laren	ja	nee	nee	Gooi en Vechtstreek	n.v.t.
Aanbod (nog) niet tot stand gekomen		Weesp	ja	nee	nee	Gooi en Vechtstreek	n.v.t.
Aanbod (nog) niet tot stand gekomen		Wijdemeren	ja	nee	nee	Gooi en Vechtstreek	n.v.t.
Aanbod (nog) niet tot stand gekomen		's-Hertogenbosch	ja	nee	nee	s-Hertogenbosch	n.v.t.
Geen RUPS	Gemeente Arnhem, Rijnstad, IrisZorg	Doesburg	nee	nee	ja		nee
Geen RUPS	Gemeente Arnhem, Rijnstad, IrisZorg	Duiven	nee	nee	ja		nee
Geen RUPS	Gemeente Arnhem, Rijnstad, IrisZorg	Lingewaard	nee	nee	ja		nee

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoerende organisatie(s)	Locatie: gemeente	Bron: webenquête	Bron: documentatie J&V	Bron: interviews	Regioaanduiding in webenquête	RUPS gefinancierd
Geen RUPS	Gemeente Arnhem, Rijnstad, IrisZorg	Overbetuwe	nee	nee	ja		nee
Geen RUPS	Gemeente Arnhem, Rijnstad, IrisZorg	Renkum	nee	nee	ja		nee
Geen RUPS	Gemeente Arnhem, Rijnstad, IrisZorg	Rheden	nee	nee	ja		nee
Geen RUPS	Gemeente Arnhem, Rijnstad, IrisZorg	Rozendaal	nee	nee	ja		nee
Geen RUPS	Gemeente Arnhem, Rijnstad, IrisZorg	Westervoort	nee	nee	ja		nee
Geen RUPS	Gemeente Arnhem, Rijnstad, IrisZorg	Zevenaar	nee	nee	ja		nee
Geen RUPS	Gemeente Alkmaar en GGD Hollands-Noorden	Alkmaar	ja	nee	nee	Alkmaar	nee
Geen RUPS	Gemeente Arnhem, Rijnstad, IrisZorg	Arnhem	ja	nee	nee	Arnhem	nee
Gemeente Amsterdam	GGD Amsterdam	Aalsmeer	ja	nee	nee	GGD Amsterdam	ja
Gemeente Amsterdam	GGD Amsterdam	Amstelveen	ja	nee	nee	GGD Amsterdam	ja
Gemeente Amsterdam	GGD Amsterdam	Amsterdam	ja	nee	nee	GGD Amsterdam	ja
Gemeente Amsterdam	GGD Amsterdam	Diemen	ja	nee	nee	GGD Amsterdam	ja
Gemeente Amsterdam	GGD Amsterdam	Ouder-Amstel	ja	nee	nee	GGD Amsterdam	ja
Gemeente Amsterdam	GGD Amsterdam	Uithoorn	ja	nee	nee	GGD Amsterdam	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Leidschendam-Voorburg	ja	nee	ja	Haaglanden	ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoerende organisatie(s)	Locatie: gemeente	Bron: webenquête	Bron: documentatie J&V	Bron: interviews	Regioaanduiding in webenquête	RUPS gefinancierd
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Midden-Delfland	ja	nee	ja	Haaglanden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Pijnacker-Nootdorp	ja	nee	ja	Haaglanden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Rijswijk	ja	nee	ja	Haaglanden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Wassenaar	ja	nee	ja	Haaglanden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Westland	ja	nee	ja	Haaglanden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Alphen aan de Rijn	ja	nee	ja	Hollands Midden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Bodegraven-Reeuwijk	ja	nee	ja	Hollands Midden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Hillegom	ja	nee	ja	Hollands Midden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Kaag en Braassem	ja	nee	ja	Hollands Midden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Katwijk	ja	nee	ja	Hollands Midden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Krimpenerwaard	ja	nee	ja	Hollands Midden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Leiderdorp	ja	nee	ja	Hollands Midden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Lisse	ja	nee	ja	Hollands Midden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Nieuwkoop	ja	nee	ja	Hollands Midden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Noordwijk	ja	nee	ja	Hollands Midden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Noordwijkerhout	ja	nee	ja	Hollands Midden	ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoerende organisatie(s)	Locatie: gemeente	Bron: webenquête	Bron: documentatie J&V	Bron: interviews	Regioaanduiding in webenquête	RUPS gefinancierd
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Oegstgeest	ja	nee	ja	Hollands Midden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Teylingen	ja	nee	ja	Hollands Midden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Voorschoten	ja	nee	ja	Hollands Midden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Waddinxveen	ja	nee	ja	Hollands Midden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Zoeterwoude	ja	nee	ja	Hollands Midden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Zuidplas	ja	nee	ja	Hollands Midden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Delft	ja	nee	nee	Haaglanden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Den Haag	ja	nee	nee	Haaglanden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Zoetermeer	ja	nee	nee	Haaglanden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Gouda	ja	nee	nee	Hollands Midden	ja
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	SHOP, Stichting De Haven	Leiden	ja	nee	nee	Hollands Midden	ja
Gemeente Deventer, Stichting De Kern	Stichting De Kern	Deventer	ja	nee	nee		ja
Gemeente Deventer, Stichting De Kern	Stichting De Kern	Dalfsen	nee	ja	nee		ja
Gemeente Deventer, Stichting De Kern	Stichting De Kern	Hardenberg	nee	ja	nee		ja
Gemeente Deventer, Stichting De Kern	Stichting De Kern	Kampen	nee	ja	nee		ja
Gemeente Deventer, Stichting De Kern	Stichting De Kern	Olst-Wijhe	nee	ja	nee		ja
Gemeente Deventer, Stichting De Kern	Stichting De Kern	Ommen	nee	ja	nee		ja
Gemeente Deventer, Stichting De Kern	Stichting De Kern	Raalte	nee	ja	nee		ja
Gemeente Deventer, Stichting De Kern	Stichting De Kern	Zwarte-Waterland	nee	ja	nee		ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoerende organisatie(s)	Locatie: gemeente	Bron: webenquête	Bron: documentatie J&V	Bron: interviews	Regioaanduiding in webenquête	RUPS gefinancierd
Gemeente Deventer, Stichting De Kern	Stichting De Kern	Zwolle	nee	ja	nee		ja
Gemeente Leeuwarden, Fier	Fier	Leeuwarden	ja	nee	nee		ja
Gemeente Nijmegen	GGD Gelderland Zuid	Neder-Betuwe	nee	ja	ja		ja
Gemeente Nijmegen	GGD Gelderland Zuid	Neerijnen	nee	ja	ja		ja
Gemeente Nijmegen	GGD Gelderland Zuid	Berg en Dal	nee	ja	nee		ja
Gemeente Nijmegen	GGD Gelderland Zuid	Beuningen	nee	ja	nee		ja
Gemeente Nijmegen	GGD Gelderland Zuid	Buren	nee	ja	nee		ja
Gemeente Nijmegen	GGD Gelderland Zuid	Culemborg	nee	ja	nee		ja
Gemeente Nijmegen	GGD Gelderland Zuid	Tiel	nee	ja	nee		ja
Gemeente Nijmegen	GGD Gelderland Zuid	West-Maas en Waal	nee	ja	nee		ja
Gemeente Nijmegen	GGD Gelderland Zuid	Wijchen	nee	ja	nee		ja
Gemeente Nijmegen	GGD Gelderland Zuid	Zaltbommel	nee	ja	nee		ja
Gemeente Nijmegen	GGD Gelderland Zuid	Druten	nee	ja	nee		ja
Gemeente Nijmegen	GGD Gelderland Zuid	Geldermalsen	nee	ja	nee		ja
Gemeente Nijmegen	GGD Gelderland Zuid	Heumen	nee	ja	nee		ja
Gemeente Nijmegen	GGD Gelderland Zuid	Lingewaal	nee	ja	nee		ja
Gemeente Nijmegen	GGD Gelderland Zuid	Maasdriel	nee	ja	nee		ja
Gemeente Nijmegen	GGD Gelderland Zuid	Midden-Drenthe	nee	ja	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Amersfoort	ja	nee	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Baarn	nee	ja	nee		ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoerende organisatie(s)	Locatie: gemeente	Bron: webenquête	Bron: documentatie J&V	Bron: interviews	Regioaanduiding in webenquête	RUPS gefinancierd
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Bunnik	nee	ja	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Bunschoten	nee	ja	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	De Bilt	ja	nee	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	De Ronde Venen	ja	nee	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Eemnes	ja	nee	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Houten	ja	nee	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	IJsselstein	ja	nee	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Leusden	ja	nee	nee		ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoerende organisatie(s)	Locatie: gemeente	Bron: webenquête	Bron: documentatie J&V	Bron: interviews	Regioaanduiding in webenquête	RUPS gefinancierd
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Lopik	ja	nee	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Montfoort	ja	nee	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Nieuwegein	ja	nee	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Oudewater	ja	nee	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Renswoude	ja	nee	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Rhenen	nee	ja	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Soest	nee	ja	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Stichtse Vecht	nee	ja	nee		ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoerende organisatie(s)	Locatie: gemeente	Bron: webenquête	Bron: documentatie J&V	Bron: interviews	Regioaanduiding in webenquête	RUPS gefinancierd
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Utrecht	nee	ja	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Utrechtse Heuvelrug	nee	ja	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Veenendaal	nee	ja	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Vianen	nee	ja	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Wijk bij Duurstede	nee	ja	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Woerden	nee	ja	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Woudenberg	nee	ja	nee		ja
Gemeente Utrecht	Stichting De Tussenvoorziening, Pretty Woman, Stichting Barka	Zeist	nee	ja	nee		ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoerende organisatie(s)	Locatie: gemeente	Bron: webenquête	Bron: documentatie J&V	Bron: interviews	Regioaanduiding in webenquête	RUPS gefinancierd
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Hart voor Brabant	Dongen	ja	nee	ja	Hart van Brabant	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Hart voor Brabant	Gilze en Rijen	ja	nee	ja	Hart van Brabant	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Hart voor Brabant	Goirle	ja	nee	ja	Hart van Brabant	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Hart voor Brabant	Heusden	ja	nee	ja	Hart van Brabant	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Hart voor Brabant	Hilvarenbeek	ja	nee	ja	Hart van Brabant	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Hart voor Brabant	Loon op Zand	ja	nee	ja	Hart van Brabant	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Hart voor Brabant	Oisterwijk	ja	nee	ja	Hart van Brabant	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Hart voor Brabant	Waalwijk	ja	nee	ja	Hart van Brabant	ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoe-rende orga-nisatie(s)	Locatie: ge-meente	Bron: weben-quête	Bron: docu-menta-tie J&V	Bron: inter-views	Regioaan-duiding in weben-quête	RUPS gefi-nan-cierd
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Aalburg	ja	nee	nee	De Baronie	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Alphen-Chaam	ja	nee	nee	De Baronie	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Baarle-Nassau	ja	nee	nee	De Baronie	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Breda	ja	nee	nee	De Baronie	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Drimmelen	ja	nee	nee	De Baronie	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Etten-Leur	ja	nee	nee	De Baronie	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Geertruiden-berg	ja	nee	nee	De Baronie	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Oosterhout	ja	nee	nee	De Baronie	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Werkendam	ja	nee	nee	De Baronie	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Woudrichem	ja	nee	nee	De Baronie	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Zundert	ja	nee	nee	De Baronie	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Tilburg	ja	nee	nee	Hart van Brabant	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Bergen op Zoom	ja	nee	nee	Niet ge-specifi-ceerde re-gio	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Halderberge	ja	nee	nee	Niet ge-specifi-ceerde re-gio	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Moerdijk	ja	nee	nee	Niet ge-specifi-ceerde re-gio	ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoerende organisatie(s)	Locatie: gemeente	Bron: webenquête	Bron: documentatie J&V	Bron: interviews	Regioaanduiding in webenquête	RUPS gefinancierd
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Roosendaal	ja	nee	nee	Niet gespecificeerde regio	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Rucphen	ja	nee	nee	Niet gespecificeerde regio	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Steenbergen	ja	nee	nee	Niet gespecificeerde regio	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Woensdrecht	ja	nee	nee	Niet gespecificeerde regio	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Borsele	ja	nee	nee	Zeeland	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Goes	ja	nee	nee	Zeeland	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Hulst	ja	nee	nee	Zeeland	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Kapelle	ja	nee	nee	Zeeland	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Middelburg	ja	nee	nee	Zeeland	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Noord Beveland	ja	nee	nee	Zeeland	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Reimerswaal	ja	nee	nee	Zeeland	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Schouwen-Duiveland	ja	nee	nee	Zeeland	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Sluis	ja	nee	nee	Zeeland	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Terneuzen	ja	nee	nee	Zeeland	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Tholen	ja	nee	nee	Zeeland	ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoe-rende orga-nisatie(s)	Locatie: ge-meente	Bron: weben-quête	Bron: docu-menta-tie J&V	Bron: inter-views	Regioaan-duiding in weben-quête	RUPS gefi-nan-cierd
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Veere	ja	nee	nee	Zeeland	ja
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	GGD Zeeland	Vlissingen	ja	nee	nee	Zeeland	ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Rotterdam	ja	nee	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Albrandswaard	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Barendrecht	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Binnenmaas	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Brielle	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Capelle aan den IJssel	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Cromstrijen	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Dordrecht	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Giessenlanden	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Goeree-Over-flakkee	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Gorinchem	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Hardinxveld-Giessendam	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Hellevoetsluis	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Hendrik-Ido-Ambacht	nee	ja	nee		ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoe-rende orga-nisatie(s)	Locatie: ge-meente	Bron: weben-quête	Bron: docu-menta-tie J&V	Bron: inter-views	Regioaan-duiding in weben-quête	RUPS gefi-nan-cierd
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Korendijk	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Krimpen aan den IJssel	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Lansingerland	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Iblasserdam	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Leerdam	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Maassluis	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Molenwaard	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Oud-Beijerland	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Papendrecht	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Ridderkerk	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Schiedam	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Sliedrecht	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Spijkenisse	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Strijen	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Vlaardingen	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Westvoorne	nee	ja	nee		ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoerende organisatie(s)	Locatie: gemeente	Bron: webenquête	Bron: documentatie J&V	Bron: interviews	Regioaanduiding in webenquête	RUPS gefinancierd
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Zederik	nee	ja	nee		ja
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Rotterdam)	Humanitas PMW	Zwijndrecht	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Beek	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Brunssum	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Eijsden-Margraten	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Gulpen-Wittem	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Heerlen	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Kerkrade	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Landgraaf	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Maastricht	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Meerssen	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Nuth	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Onderbanken	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Schinnen	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Simpelveld	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Sittard-Geleen	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoerende organisatie(s)	Locatie: gemeente	Bron: webenquête	Bron: documentatie J&V	Bron: interviews	Regioaanduiding in webenquête	RUPS gefinancierd
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Stein	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Vaals	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Valkenburg a/d Geul	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Voerendaal	ja	nee	nee	Zuid Limburg	ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Eindhoven	ja	nee	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Asten	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Bergeijk	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Best	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Bladel	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Cranendonck	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Deurne	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Eersel	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Geldrop-Mierlo	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Gemert-Bakel	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Heeze-Leende	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Helmond	nee	ja	nee		ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoerende organisatie(s)	Locatie: gemeente	Bron: webenquête	Bron: documentatie J&V	Bron: interviews	Regioaanduiding in webenquête	RUPS gefinancierd
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Laarbeek	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Nuenen	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Oirschot	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Reusel-De Mierden	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Someren	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Son en Breugel	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Valkenswaard	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Veldhoven	nee	ja	nee		ja
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Leger Des Heils (regio Eindhoven)	Waalre	nee	ja	nee		ja
Regio Midden en Zuid Kennemerland, Scharlaken Koord (Haarlem)	Scharlaken Koord	Haarlem	ja	nee	nee	Haarlem	ja
Regio Midden en Zuid Kennemerland, Scharlaken Koord (Haarlem)	Scharlaken Koord	Beverwijk	nee	ja	nee		ja
Regio Midden en Zuid Kennemerland, Scharlaken Koord (Haarlem)	Scharlaken Koord	Bloemendaal	nee	ja	nee		ja
Regio Midden en Zuid Kennemerland, Scharlaken Koord (Haarlem)	Scharlaken Koord	Haarlemmerliede en Spaarnwoude	nee	ja	nee		ja
Regio Midden en Zuid Kennemerland, Scharlaken Koord (Haarlem)	Scharlaken Koord	Haarlemmermeer	nee	ja	nee		ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoerende organisatie(s)	Locatie: gemeente	Bron: webenquête	Bron: documentatie J&V	Bron: interviews	Regioaanduiding in webenquête	RUPS gefinancierd
Regio Midden en Zuid Kennemerland, Scharlaken Koord (Haarlem)	Scharlaken Koord	Heemskerk	nee	ja	nee		ja
Regio Midden en Zuid Kennemerland, Scharlaken Koord (Haarlem)	Scharlaken Koord	Heemstede	nee	ja	nee		ja
Regio Midden en Zuid Kennemerland, Scharlaken Koord (Haarlem)	Scharlaken Koord	Uitgeest	nee	ja	nee		ja
Regio Midden en Zuid Kennemerland, Scharlaken Koord (Haarlem)	Scharlaken Koord	Velsen	nee	ja	nee		ja
Regio Midden en Zuid Kennemerland, Scharlaken Koord (Haarlem)	Scharlaken Koord	Zandvoort	nee	ja	nee		ja
Terwille (Flevoland) en Scharlaken Koord	Scharlaken Koord, Terwille Flevoland	Dronten	ja	nee	ja	Flevoland	ja
Terwille (Flevoland) en Scharlaken Koord	Scharlaken Koord, Terwille Flevoland	Noordoostpolder	ja	nee	ja	Flevoland	ja
Terwille (Flevoland) en Scharlaken Koord	Scharlaken Koord, Terwille Flevoland	Urk	ja	nee	ja	Flevoland	ja
Terwille (Flevoland) en Scharlaken Koord	Scharlaken Koord, Terwille Flevoland	Zeewolde	ja	nee	ja	Flevoland	ja
Terwille (Flevoland) en Scharlaken Koord	Scharlaken Koord, Terwille Flevoland	Almere	ja	nee	nee	Flevoland	ja
Terwille (Flevoland) en Scharlaken Koord	Scharlaken Koord, Terwille Flevoland	Lelystad	ja	nee	nee	Flevoland	ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Aa en Hunze	ja	nee	ja	Drenthe	ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Achtkarspelen	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Ameland	nee	ja	ja		ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoerende organisatie(s)	Locatie: gemeente	Bron: webenquête	Bron: documentatie J&V	Bron: interviews	Regioaanduiding in webenquête	RUPS gefinancierd
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Appingedam	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Badum	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Dantumadiel	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	De Fryske Marren	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Delfzijl	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Dongeradeel	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Eemsmond	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Ferwerderadiel	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Grootegast	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Haren	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Harlingen	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Heerenveen	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Kollumerland en Nieuwkruisland	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Leek	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Loppersum	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Marum	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Midden-Groningen	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Oldambt	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Ooststellingwerf	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Opsterland	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Pekela	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Schiermonnikoog	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Smallingerland	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Stadskanaal	nee	ja	ja		ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoe-rende orga-nisatie(s)	Locatie: ge-meente	Bron: weben-quête	Bron: docu-menta-tie J&V	Bron: inter-views	Regioaan-duiding in weben-quête	RUPS gefi-nan-cierd
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Sudwest Fryslan	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Ten Boer	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Terschelling	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Tytsjerkstera-diel	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Veendam	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Vlieland	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Waadhoeke	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Westerwolde	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Weststelling-werf	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Winsum	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Zuidhorn	nee	ja	ja		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	De Marne	ja	nee	nee	De Marne	ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Assen	ja	nee	nee	Drenthe	ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Hoogeveen	ja	nee	nee	Drenthe	ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Borger-Odoorn	ja	nee	nee	Drenthe	ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Tynaarlo	ja	nee	nee	Drenthe	ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Coevorden	ja	nee	nee	Drenthe	ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Westerveld	ja	nee	nee	Drenthe	ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	De Wolden	ja	nee	nee	Drenthe	ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Emmen	ja	nee	nee	Drenthe	ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Meppel	ja	nee	nee	Drenthe	ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Noordenveld	ja	nee	nee	Drenthe	ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Groningen	ja	nee	nee		ja
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Enschede	nee	ja	nee		ja

(RUPS II-) aanbieder	Uitvoerende organisatie(s)	Locatie: gemeente	Bron: webenquête	Bron: documentatie J&V	Bron: interviews	Regioaanduiding in webenquête	RUPS gefinancierd
Terwille (Groningen)	Terwille Groningen	Staphorst	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Aalten	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Apeldoorn	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Berkelland	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Bronckhorst	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Brummen	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Doetinchem	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Elburg	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Epe	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Ermelo	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Harderwijk	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Hattem	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Heerde	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Lochem	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Montferand	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Nunspeet	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Oldenbroek	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Oost Gelre	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Oude IJsselstreek	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Putten	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Voorst	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Winterswijk	nee	ja	nee		ja
Veiligheidshuis NOG	Veiligheidshuis	Zutphen	nee	ja	nee		ja

Bijlage 5 – Geraadpleegde deskundigen

In gesprekken en een expertmeeting zijn voor de verkenning naar toekomstige verdeling en beheer van de financiële middelen voor uitstapprogramma's de volgende deskundigen van gemeenten, maatschappelijke organisaties, brancheorganisaties en ministeries geraadpleegd.

Naam	Functie en organisatie
Mw. R. Beers	senior beleidsadviseur Federatie Opvang
Mw. C. van den Berg	manager Leger des Heils
Dhr. G. van Hengel	hoofd Control op Beleid en Uitvoering, ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. M. Groot Nibbelink	senior beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid, Vereniging Nederlandse Gemeenten
Dhr. J. Meijerink	senior beleidsadviseur Maatschappelijke Ontwikkeling, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Mw. M. Scali	directeur Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en mensenhandel
Dhr. D. Smulders	controller Financieel-Economische Zaken, ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. M. van Sprang	beleidsadviseur Prostitutie, gemeente Alkmaar
Mw. S. Verboon	teammanager Project- en Organisatiefinanciering, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Mw. H. Verduijn	beleidsadviseur Prostitutie, gemeente Utrecht
Mw. B. Vermeer	beleidsmedewerker Veiligheid en Bestuur, ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. E. de Vos	directeur Stichting Terwille
Mw. Ch. Vreedeveld	beleidsadviseur Prostitutie & Mensenhandel, gemeente Amsterdam
Dhr. J. Vreugdenhil	senior beleidsadviseur Participatie & Decentrale Voorzieningen, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bijlage 6 – Geraadpleegde documentatie RUPS II

Het ministerie van JenV heeft de voortgangsdocumentatie voor dit onderzoek aan Regioplan verstrekt. Onderstaand overzicht geeft inzicht in de documentatie die per RUPS II-aanvrager geraadpleegd is ten behoeve van de resultaten in hoofdstuk 4 van het eindrapport.

RUPS II- aanvrager	Subsidie-aanvraag	Subsidie-toekenning	Voortgangs-documentatie
Gemeente Amsterdam	x		okt 2014 t/m juni 2018
Gemeente Den Haag, SHOP, Stichting De Haven	x		juni 2014 t/m dec 2017
Gemeente Deventer, Stichting De Kern	x		jan 2017 t/m maart 2018
Terwille (regio Groningen)	x	x	jan t/m juni 2018
Gemeente Haarlem (Midden- en Zuid Kennemerland) en Scharlaken Koord	x	x	2017
Gemeente Leeuwarden, Fier	x		jan 2015 t/m juni 2016
Leger Des Heils (regio Eindhoven)	x		2017
Gemeente Nijmegen	x		jan 2016 t/m dec 2017
Veiligheidshuis NOG (Apeldoorn, regio Noordoost Gelder-land)	x	x	jan 2016 t/m maart 2017
Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (gemeente Rotterdam)	x	x	2017
Gemeente Utrecht	x	x	2017
GGD Zeeland (regio Zeeland, Midden - en West Brabant)	x	x	jan 2015 t/m juli 2018

Bijlage 7 – Itemlijst interviews resultaten RUPS II

Inleidend

1. Functie respondent in relatie tot uitstapprogramma

Hoofdvragen

2. Op basis waarvan is vastgesteld of iemand daadwerkelijk is uitgestapt?

3. In hoeverre komen de aantallen m.b.t. instroom, voortijdige uitval, afronding en uitstap overeen met de verwachtingen? (o.b.v. voortgangsdocumentatie)
   - Welke verklaringen zijn er voor meer/minder deelnemers?

4. Wanneer is deelname aan het uitstapprogramma voor jullie een succes?
   - Welke subdoelen worden, naast uitstappen, nagestreefd?

5. Hoe hebben jullie toegewerkt naar het behalen van het gestelde doel? (o.b.v. subsidieaanvraag)
   - Is dat doel bereikt?
   - Waarom wel/niet? Was dat verwacht?

6. Hoe wordt de instroom van sekswerkers bij het programma in de praktijk bevorderd?
   - Wat gaat er goed en wat kan er beter?
   - In hoeverre verschilt dat per prostitutiesector/doelgroep/type hulpvraag?

7. Op welke leefgebieden wordt ondersteuning geboden binnen het programma en wanneer verwijzen jullie naar een andere organisatie voor hulp?
   - Hoe loopt doorverwijzen in de praktijk?
   - In hoeverre hebben jullie te maken met wachtlijsten bij externe partijen?
   - Is er vanuit het programma na doorverwijzing nog zicht op de ondersteuning die de sekswerker ontvangt?
   - Zo niet, hoe weet je of deelname wordt voltooid/uitstap plaatsvindt?

8. Hoe verloopt die samenwerking met ketenpartners in de praktijk?
   - Hoe verloopt het contact met gemeenten in de regio, t.a.v. aanvragen van een (WWB-)uitkering? Bijvoorbeeld m.b.t. kenmerken als omvang gemeente, korte lijnen, continuïteit in samenwerking.
   - Zijn er verschillen tussen de gemeenten?
   - Waar komt dat door en hoe wordt dat ondervangen?
   - Wat gaat er goed en wat kan er beter?

9. Welk aandeel van de deelnemers maakt het uitstapprogramma niet af?
   - In hoeverre verschilt dat per prostitutiesector/doelgroep/type hulpvraag/per jaar
   - Weten jullie waarom dat is?
   - Is uitval gerelateerd aan een bepaalde fase van het uitstapprogramma?
   - Hoe zou voortijdig uitvallen voorkomen kunnen worden?
   - Wat doen jullie om deelnemers ‘vast’ te houden/motiveren?

10. Welk aandeel van de sekswerkers die deelnemen aan het programma stapt tijdens/na afronding van het uitstapprogramma daadwerkelijk uit de prostitutie?
    - Weten jullie waarom de ene sekswerker wel en de andere niet daadwerkelijk uitstapt?
    - In hoeverre is er zicht op of er sprake is van duurzaam uitstappen?
    - Welke ondersteuning zou nodig zijn om meer sekswerkers te helpen daadwerkelijk uit te stappen?
    - In hoeverre verschilt dat per prostitutiesector/doelgroep/type hulpvraag?

11. Hebben jullie *best practices* die bijdragen aan het uitstappen?

Zijn er nog verbeterpunten om tot nog betere resultaten te komen?

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Cebeon
Centrum beleidsadviserend onderzoek BV

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl