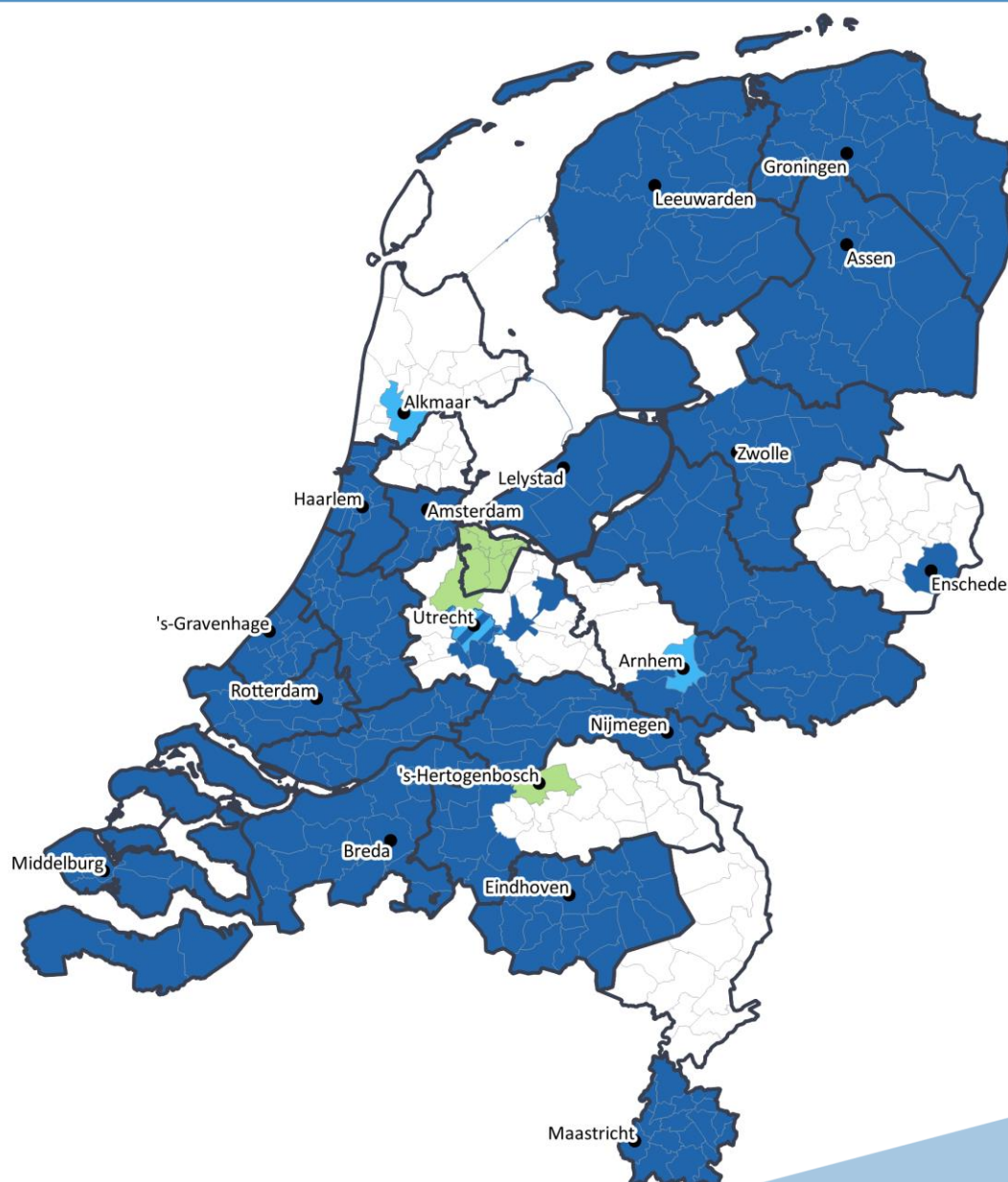




Evaluatie uitstapprogramma's prostitutie

Deelrapport Landelijke dekking en
toekomstige financiële regeling

- SAMENVATTING -

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, 6 december 2018
Publicatienr. 18024

Inhoudsopgave

<u>Samenvatting</u>	<u>1</u>
---------------------	----------

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 dekend netwerk aan uitstapprogramma's te bieden. Dit rapport is een verslag van de evaluatie van de landelijke dekkingsgraad van uitstapprogramma's en de verkenning van de verdeling en het beheer van de toekomstige structurele gelden voor uitstapprogramma's.

I Landelijke dekking uitstapprogramma's

Voor de beantwoording van de vraag in hoeverre een landelijk dekend 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.

II Toekomstige financiële systematiek

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.

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 **optimalisatie**-mogelijkheden. 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: één van de knoppen in dit verband is meer **focus** op het bevorderen van daadwerkelijke en zo mogelijk duurzame uitstap van mensen uit de doelgroep.

- Expliciet afbakenen van **subsidiabele activiteiten** door vooral in te zetten op componenten (intensieve 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 **beknoper** 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.

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