



# Samenvatting Evaluatie Re- geling Uitstapprogramma's Prostitutie (RUPS II)

## - Samenvatting 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



# 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 dekking 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 **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: 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).
- Explicietere 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 voortgangsdokumentatie 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 voortgangsdokumentatie 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 voortgangsdokumentatie 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 voortgangsdokumentatie 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 **groei**potentieel 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 gezien. 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 voortgangsdokumentatie 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  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)