

Aan de leden van de Commissie Bestuur van de gemeenteraad

Datum 11 juli 2011
Kenmerk 2011/190221
Bijlage 1
Onderwerp Uitstapprogramma prostitutie

Geachte leden van de Commissie Bestuur,

Op 1 juli 2011 ontving de gemeente Haarlem een brief van het Ministerie van Veiligheid en Justitie over het onderwerp voortzetting uitstapprogramma's prostitutie (bijlage 1). Tot 1 juli werd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie in het kader van de Regeling Uitstapprogramma's Prostitutie (RUPS) subsidie verstrekt aan het Scharlaken Koord om in Haarlem een uitstapprogramma prostitutie uit te kunnen voeren. Bij deze brief is als bijlage de door het CCV opgestelde evaluatie van de uitstapprogramma's toegezonden welke kortgeleden openbaar gemaakt is. (bijlage 2).

In de nota over het uitstapprogramma prostitutie (2011/96118) die eerder op de agenda van de Commissie Bestuur heeft gestaan op 9 en 16 juni 2011 heb ik toegezegd u deze evaluatie na te zenden.

Als bijlagen bij deze brief doe ik u deze evaluatie en het begeleidend schrijven van de Minister van Veiligheid en Justitie toekomen.

Daarnaast is zeer recent bekend geworden dat de Minister van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van het debat over de voorjaarsnota op 28 juni jl., heeft besloten om de bestedingstermijn van de gedurende de RUPS periode reeds toegekende middelen te verlengen tot het einde van het jaar 2011. Dit betekent dat het Scharlaken Koord het uitstapprogramma prostitutie op grond van deze gelden tot eind 2011 kan voortzetten.

Ik vertrouw u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Mr. B.B. Schneiders

Zaak nr.: 11/110538	Doc. nr.: 11/183376
Afd.: VV4/V4R	Kopie:
Reg. datum: - 1 JUL 2011	
Afdoen datum:	Ontv. bew.
Behandelbaar:	Paraat afgeda

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Gemeente Haarlem
T.a.v. de heer B.B. Schneiders, Burgemeester
Postbus 511
2003 PB Haarlem

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Afdeling Georganiseerde
Criminaliteit

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon
S. Kruidenier
Beleidsmedewerker

T 070 370 43 72
F 070 370 79 00
s.kruidenier@minjus.nl

Datum 30 juni 2011

Onderwerp Dringende oproep: voortzetting uitstapprogramma's prostituees

Ons kenmerk
5700270/11

Bijlagen
2

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Geachte heer Schneiders,

In mijn brief aan u van 27 april jl. deed ik een beroep op u en uw gemeente om in overleg met het Scharlaken Koord te komen tot borging van de uitstapprogramma's voor prostituees in het reguliere gemeentelijke beleid.

De datum waarop de financiering van de programma's door het Rijk op basis van de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees eindigt, 1 juli 2011, nadert met rasse schreden.

Uit de mij beschikbare informatie maak ik op dat in uw gemeente de voortzetting van de uitstapprogramma's nog altijd onzeker is en afhankelijk van besluitvorming in de gemeenteraad.

Om deze besluitvorming te ondersteunen zend ik u hierbij toe de door het CCV opgestelde evaluatie van de RUPS alsmede de mede op basis daarvan ontworpen handreiking.

De evaluatie laat zien dat de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees geslaagd is in het stimuleren van de ontwikkeling van uitstapprogramma's in het land. Er zijn in het land 13 projecten opgezet. Enerzijds zijn de resultaten positief: de programma's kregen meer aanmeldingen dan verwacht. Naar schatting hebben 800 tot 850 prostituees deelgenomen (of nemen nog deel) aan de programma's. Omdat het grootste deel van de deelnemers nog in het begeleidingstraject zit is nog niet bekend of de programma's daadwerkelijk leiden tot uitstappen. Het is echter wel aannemelijk – zoals in het evaluatierapport wordt geconstateerd – dat de programma's op dit punt succesvol zijn. Dit laat onverlet dat de evaluatie ook laat zien dat de problematiek waarmee cliënten kampen ernstiger is dan verwacht. Desondanks concludeert het CCV dat er ongeveer 300 prostituees zijn uitgestapt, dat is ruim een derde van de deelnemers. De deelnemers zijn over de persoonlijke begeleiding door het uitstapprogramma zeer te spreken.

Een flink deel van de prostituees dat wil uitstappen, geeft aan slachtoffer van mensenhandel te zijn, 20% tot 60% van de deelnemers, zo blijkt uit het tussenadvies van het CCV (bijlage 5). Het behoeft geen betoog dat het goed is dat deze slachtoffers de kans geboden wordt uit te stappen.

Het belang van het voortzetten van de uitstapprogramma's is bij u ook aan de orde gesteld door de GGD Kennemerland en de Vreemdelingenpolitie. Allen onderkennen het belang van de samenwerking met het Scharlaken Koord bij de aanpak van misstanden in de prostitutie en de hulp aan prostituees.

Ik geef u nogmaals in overweging om zorg te dragen voor de borging van de uitstapprogramma's voor prostituees in het reguliere gemeentelijke beleid.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding

Datum
30 juni 2011

Ons kenmerk
5700270/11

Hoogachtend,
De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten



32500 VI Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2011

Nr. 109 Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2011

Hierbij stuur ik u - mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid - de evaluatie van de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS) 1), uitgevoerd door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) in opdracht van mijn Ministerie. De RUPS was een tijdelijke subsidieregeling met een looptijd van twee jaar, die in het leven is geroepen naar aanleiding van een amendement op de toenmalige Justitiebegroting van 2008 voor in totaal € 15 miljoen.

De evaluatie laat zien dat de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees geslaagd is in het stimuleren van de ontwikkeling van uitstapprogramma's in het land. Er zijn in het land 13 projecten opgezet. Enerzijds zijn de resultaten positief: de programma's kregen meer aanmeldingen dan verwacht. Naar schatting hebben 800 tot 850 prostituees deelgenomen (of nemen nog deel) aan de programma's. Omdat het grootste deel van de deelnemers nog in het begeleidingstraject zit is nog niet bekend of de programma's daadwerkelijk leiden tot uitstappen. Het is echter wel aannemelijk - zoals in het evaluatierapport wordt geconstateerd - dat de programma's op dit punt succesvol zijn. Anderzijds vielen de resultaten echter tegen: de problematiek waarmee cliënten kampen bleek ernstiger en trajecten duurden langer dan gedacht. Het CCV concludeert desondanks dat er ongeveer 300 prostituees zijn uitgestapt, dat is ruim een derde van de deelnemers. De deelnemers zijn over de persoonlijke begeleiding door het uitstapprogramma zeer te spreken. De kosten per deelnemer liggen grofweg tussen de € 2750,- en € 4500,-. Voor doelgroepen met een complexe problematiek, zoals ernstige verslaving, vallen de kosten hoger uit.

Een flink deel van de prostituees dat wil uitstappen, geeft aan slachtoffer van mensenhandel te zijn, 20% tot 60% van de deelnemers, zo blijkt uit het tussenadvies van het CCV (zie bijlage 5 van het evaluatierapport). Het gaat hier om zelfrapportage door de cliënten, niet om een beoordeling door de politie.

Een enkel project richt zich volledig op slachtoffers van mensenhandel. Het behoeft geen betoog dat het goed is dat deze slachtoffers de kans geboden wordt uit te stappen. Omdat de regeling hier in eerste instantie niet op gericht is, is niet bekend hoeveel van deze slachtoffers aangifte hebben gedaan.

Omdat sprake was van een eenmalige en tijdelijke stimuleringsregeling is vanaf de start van de projecten, bij het opstellen van de projectplannen, aandacht gevraagd voor het structureel borgen van de programma's op lokaal niveau. Ik heb mij steeds sterk gemaakt voor het continueren en structureel maken van de programma's op lokaal niveau en heb daarbij toegezegd te zullen zorg dragen voor een warme overdracht. Uiteindelijk is continuering van de programma's na

1 juli 2011, de datum waarop de RUPS regeling eindigt, op veel plaatsen een feit. Ik ben daarover zeer verheugd. Gemeenten waar borging van lopende uitstapprogramma's nog niet verzekerd is zal ik, in het kader van de reeds genoemde voorgestane warme overdracht, opnieuw aanspreken.

Mede op basis van de evaluatie is bijgevoegde handreiking "Een goede stap naar uitstappen" opgesteld.¹⁾ In de handreiking wordt de kennis geborgd die met de uitstapprogramma's is opgedaan. De handreiking biedt ondersteuning aan gemeenten of instellingen die een uitstapprogramma willen opzetten, uitbreiden of verbeteren. Om te bevorderen dat meer gemeenten een uitstapprogramma opzetten zal ik de handreiking onder de aandacht van gemeenten brengen via een publicatie op de website van het CCV. Ook bij de implementatie van de Wet Regulering Prostitutie zal ik, onder verwijzing naar de handreiking, de noodzaak voor de ontwikkeling dan wel behoud van uitstapprogramma's benadrukken. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal de handreiking voorts onder gemeenten verspreiden via de zogenaamde Verzamelbrief.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

1) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

EVALUATIE RUPS

Evaluatie van de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees

Karin Bongers
Vera Huijgens
Marielle Jansen

versie 1.0
referentie RUPS/kbs&mjn
Utrecht, april 2011

VOORWOORD

In maart vorig jaar kreeg het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) van het voormalige Ministerie van Justitie het verzoek om de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS) te evalueren. Het CCV heeft al enige tijd het project prostitutiebeleid, en in het kader daarvan is deze evaluatie uitgevoerd. Het onderzoek vond plaats tussen september 2010 en eind april 2011.

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat uitstappen niet zo eenvoudig is als het lijkt en vaak gepaard gaat met een langdurig traject. Er is vaak sprake van meervoudige problematiek, op verschillende leefgebieden. Vaak wordt onderschat dat uitstappen uit de prostitutie een levensverandering betekent. De plaats waar je woont en ook je sociaal netwerk hangt samen met het werken als prostituee. Daarnaast spelen bijvoorbeeld schulden en psycho-sociale problematiek ook een rol bij de deelnemers van de uitstapprogramma's. Uit dit onderzoek blijkt verder dat trajectbegeleiders in deze programma's (als het ware de coaches) een grote meerwaarde hebben voor de deelnemers. Zij geven structuur aan het aanpakken van de verschillende problemen en zijn een vertrouwenspersoon voor de deelnemers.

Kort na het verschijnen van dit rapport, verschijnt op de website van het CCV (www.hetccv.nl) een webdossier over uitstapprogramma's. Dit webdossier bevat een stappenplan voor het opzetten van een uitstapprogramma. Voor bredere informatie over prostitutiebeleid kunt u terecht op www.hetccv.nl/prostitutiebeleid.

Ten slotte wil ik alle gesprekspartners die aan dit evaluatieonderzoek hebben meegewerkt bedanken. Uiteraard de gemeenten en instellingen, maar in het bijzonder de deelnemers van de programma's die ons hebben verteld over hun ervaringen.

Vera Huijgens
Projectleider Bestuurlijke Aanpak

SAMENVATTING

In 2008 heeft het ministerie van Justitie de ‘Regeling Uitstapprogramma’s Prostituees’ (RUPS) opgesteld. Er is vijftien miljoen euro beschikbaar gesteld als subsidie, bedoeld om gemeenten en instellingen te stimuleren een uitstapprogramma op te zetten voor prostituees die naar ander werk / leven begeleid willen worden. Het ministerie heeft uiteindelijk tien miljoen euro aan subsidie uitgekeerd aan gemeenten en instellingen. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het CCV verzocht deze regeling te evalueren. De volgende onderzoeksvraag stond centraal in het evaluatieonderzoek:

Wat zijn de succes- en faalfactoren van de verschillende uitstapprogramma’s en op welke manier heeft een uitstapprogramma toekomst?

Om deze vraag te beantwoorden heeft het CCV gebruik gemaakt van verschillende bronnen. De subsidieaanvragen en de voortgangsrapportages die de aanvragers aan het ministerie hebben verstuurd heeft het CCV geanalyseerd. Daarnaast hebben groepsgesprekken met de aanvragers van RUPS plaatsgevonden, evenals interviews met trajectbegeleiders en ketenpartners. Ook hebben er gesprekken plaatsgevonden met de deelnemers van de uitstapprogramma’s. Ten slotte heeft het CCV een aantal gemeenten benaderd die niet beschikken over een uitstapprogramma voor prostituees.

Opzet en uitvoering uitstapprogramma

De meeste projecten hebben de subsidie gebruikt voor het opzetten van een uitstapprogramma. De RUPS is ook voor andere doeleinden gebruikt, bijvoorbeeld om de randvoorwaarden voor een uitstapprogramma in kaart te brengen of een bestaand uitstapprogramma uit te rollen of te intensiveren.

Voor het begeleiden van prostituees hebben bijna alle projecten trajectbegeleiders aangesteld. Deze trajectbegeleiders zijn onmisbaar voor een succesvol uitstapprogramma. De trajectbegeleiders zijn het vaste aanspreekpunt voor de deelnemers. Zij coördineren de hulpverlening voor de deelnemer. Daarmee is de trajectbegeleider de spil tussen verschillende hulpverleningsinstanties waarmee prostituees te maken krijgen bij de uitstap.

Een goede ketensamenwerking voor deze hulpverlening is cruciaal voor een succesvol uitstapprogramma. Uitstapprogramma’s zijn afhankelijk van de verschillende hulpverlenende instanties met wie ze samenwerken. Soms is deze samenwerking vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst, maar meestal gaat het om mondelinge afspraken. De afwezigheid van formele afspraken maakt de programma’s kwetsbaar. Dit komt ook naar voren in de knelpunten waartegen de programma’s in de praktijk aanlopen.

Resultaten

In totaal zijn er met de RUPS-regeling 13 uitstapprogramma’s opgezet of uitgebreid verspreid over het land. In totaal hebben naar schatting tussen de 800 en 850 prostituees deelgenomen (of nemen nog deel) aan één van deze uitstaptrajecten. Tijdens de evaluatie bleek het niet mogelijk exacte aantallen van deelnemers en succesvolle ‘uitstappers’ te geven. Er vindt namelijk geen eenduidige registratie plaats van gegevens over instroom, doorstroom en uitstroom bij de verschillende projecten.

Over het algemeen verloopt de hulpverlening volgens zowel de professioneel betrokkenen als de deelnemers naar tevredenheid. De deelnemers zijn erg te spreken over de persoonlijke begeleiding die ze krijgen vanuit het uitstapprogramma. Elke deelnemer krijgt een persoonlijk plan van aanpak en een programma op maat. Volgens de deelnemers is het belangrijk dat instellingen rekening houden met hun wensen en behoeften. Met name de trajectbegeleider, die een vast aanspreekpunt is, geeft de deelnemers vertrouwen. Deze aanpak vergroot de kans van slagen.

Succesfactoren en knelpunten

Het aanstellen van de trajectbegeleider is de belangrijkste succesfactor voor een uitstapprogramma. Deze trajectbegeleider zorgt voor het opstellen van een plan van aanpak, begeleiding op maat, en heeft een waardevolle vertrouwensrelatie met de deelnemer. Een andere belangrijke succesfactor zijn de vast aanspreekpunten bij bijvoorbeeld de sociale dienst en het CWI. Doordat deelnemers weten dat deze aanspreekpunten bekend zijn met de problematiek, is het voor hen makkelijker met hen in contact te treden.

Er is een aantal factoren die het voor een deelnemer lastig maken definitief te breken met het werken in de prostitutiesector. Zo krijgen deelnemers te maken met het stigma op het prostitutieverleden. Dit maakt dat ze een 'gat' op hun curriculum vitae (cv) hebben, die ze niet kunnen of willen verklaren. Daarnaast betekent stoppen met werken in de prostitutiesector in veel gevallen een verandering van het leven (werk, woonruimte, sociaal netwerk, inkomen, etc.). Ook hebben prostituees vaak problemen op verschillende leefgebieden (huisvesting, schulden, psycho-sociale problematiek, etc.). Al deze factoren tezamen maakt het voor prostituees lastig om uit te stappen.

Een andere knelpunt dat uit het onderzoek naar voren is gekomen, is dat uitstapprogramma's vaak lokaal zijn georganiseerd, terwijl ze vaak een regionale en soms landelijke functie hebben. In gemeenten waar geen uitstapprogramma is, zijn diensten als de sociale dienst en schuldhulpverlening vaak onbekend met de doelgroep. Vooroordelen spelen dan regelmatig een rol. Het steeds opnieuw moeten vertellen van hun verhaal vormt voor deelnemers een zware belasting.

Toekomst

Na 1 juli stopt de RUPS-subsidie. De meeste programma's hebben inmiddels alternatieve financiering gevonden. De meeste instellingen hebben uit noodzaak de doelen en verwachtingen bij moeten stellen, omdat ze minder financiële middelen te besteden hebben. Instellingen kunnen bijvoorbeeld minder prostituees helpen met uitstappen.

In een enkel geval stopt het programma in zijn geheel. Instellingen zijn voor alternatieve financiering vaak afhankelijk van de gemeente. Met de bezuinigingsmaatregelen die gemeenten treffen bestaat het risico dat uitstapprogramma's onvoldoende financiering ontvangen om het programma voort te zetten. Daarnaast bestaat het risico dat prostituees die wonen of werken in een gemeente zonder uitstapprogramma geen beroep kunnen doen op de mogelijkheden van een uitstapprogramma in een andere gemeente die geen lokale financiering ontvangt.

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doelstelling	6
1.3 Opzet onderzoek	6
1.4 Leeswijzer	7
2. Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS)	9
2.1 Achtergrond	9
2.2 Bekendheid met regeling	10
2.3 Communicatie	10
2.4 Borging	10
2.5 Sterke en zwakke punten	11
2.6 Conclusie	12
3. Opzet uitstapprogramma	13
3.1 Doelstellingen	13
3.2 Doelgroep	13
3.3 Coördinatie en samenwerking	14
3.4 Knel- en aandachtspunten	16
3.5 Conclusie	17
4. Uitvoering begeleidingstraject	18
4.1 Fasering	18
4.2 Knel- en aandachtspunten	22
4.3 Conclusie	23
5. Resultaten	24
5.1 Aantal deelnemers	24
5.2 Succesvol uitstappen	24
5.3 Tussentijds stoppen en terugval	26
5.4 Successen volgens deelnemers	28
5.5 Overige successen	28
5.6 Kosten	28
5.7 Conclusie	29
6. Toekomst uitstapprogramma's	31
6.1 Toekomst van de dertien uitstapprogramma's	31
6.2 Plannen voor uitstapprogramma's in andere gemeenten	32
6.3 Conclusie	32
7. Conclusie	34
8. Succesfactoren	36
8.1 Organisatorische randvoorwaarden en succesfactoren	36
8.2 Inhoudelijke randvoorwaarden en succesfactoren	38
Bijlage 1: Besluit RUPS	40
Bijlage 2: Uitwerking deelvragen	44
Bijlage 3: Beschrijving projecten	46
Bijlage 4: Gespreksleidraden interviews en groepsgesprekken	53
Bijlage 5: Brief tussenadvies ophanging RUPS	60
Bijlage 6: Gesprekspartners interviews en groepsgesprekken	63

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

In 2008 heeft het ministerie van Justitie een tijdelijke ‘Regeling Uitstapprogramma’s Prostituees’ (RUPS) opgesteld¹. Het ministerie heeft 14,5 miljoen euro subsidie beschikbaar gesteld. De regeling is bedoeld om gemeenten en instellingen te stimuleren een uitstapprogramma op te zetten voor prostituees die willen stoppen met de prostitutie en die hierin begeleid willen worden naar ander werk / leven. De looptijd van de regeling betrof maximaal twee jaar en zou eind 2010 eindigen. De regeling is inmiddels twee keer verlengd en zal op 1 juli 2011 definitief eindigen.

Op dit moment lopen er dertien projecten die in 2009 of 2010 zijn gestart. De projecten worden tot uiterlijk 1 juli 2011 door de RUPS gesubsidieerd. Hoewel de projecten in opzet veel overeenkomsten hebben, verschillen ze in de lokale toepassing. Op dit moment is onduidelijk welke knelpunten gemeenten en instellingen tegenkomen in de opzet van een uitstapprogramma. Wat zijn succes- en faalfactoren? Wat werkt wel en wat werkt niet?

1.2 DOELSTELLING

De evaluatie moet inzicht geven in de succes- en faalfactoren van de verschillende uitstapprogramma’s. Op basis van deze informatie ontwikkelt het CCV een handreiking voor het opzetten, organiseren en uitvoeren van een uitstapprogramma

De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Wat zijn de succes- en faalfactoren van de verschillende uitstapprogramma’s en op welke manier heeft een uitstapprogramma toekomst?

Om antwoord te krijgen op bovenstaande onderzoeksvraag, zijn de volgende deelvragen geformuleerd²:

1. Wat zijn ervaringen van RUPS-aanvragers?
2. Wat zijn ervaringen van trajectbegeleiders?
3. Wat zijn ervaringen van (ex)prostituees met de uitstapprogramma’s?
4. Wat zijn behaalde resultaten met betrekking tot het uitstappen van prostituees?
5. Welke meerwaarde heeft de RUPS voor het uitstappen van prostituees?
6. Hoe is de borging van de uitstapprogramma’s in het beleid van betrokken organisaties vormgegeven?

1.3 OPZET ONDERZOEK

De gegevens die nodig zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvraag en deelvragen zijn op verschillende manieren verzameld. Hieronder is elk onderdeel beknopt omschreven.

1. SUBSIDIEAANVRAGEN EN VOORTGANGSRAPPORTAGES

De subsidieaanvragen van de gemeente en instellingen voor de RUPS heeft het CCV gebruikt voor de deskresearch. De deskresearch was een eerste inventarisatie van de materie en diende als input voor de gesprekken met alle betrokkenen. Daarnaast hebben we per project de belangrijkste kenmerken beschreven³.

Alle projecten leggen in voortgangsrapportages verantwoording af aan het ministerie over hun uitstapprogramma. Deze voortgangsrapportages zijn gebruikt om de behaalde resultaten te beschrijven. Daarnaast heeft het CCV aan alle aanvragers aanvullende informatie gevraagd over de behaalde resultaten, om van elk project te beschikken over dezelfde informatie. Helaas konden niet alle projectleiders / contactpersonen van de projecten de gevraagde

¹ De regeling ‘RUPS’ is opgenomen in bijlage 1.

² Een uitwerking van de deelvragen is opgenomen in bijlage 2.

³ De omschrijvingen van de belangrijkste kenmerken per project zijn opgenomen in bijlage 3.

informatie verstrekken. Op basis van de verkregen informatie bevat dit rapport een schets met onder andere: het aantal deelnemers in een uitstapprogramma, het aantal deelnemers dat afhaakt en aantal deelnemers dat effectief uitstroomt.

2. GROEPSGESPREKKEN MET AANVRAGERS RUPS

De aanvragers zijn die personen die een RUPS-subsidie hebben aangevraagd voor het opzetten en organiseren van een uitstapprogramma. Het CCV heeft de ervaringen van elf aanvragers geïnventariseerd in vier groepsgesprekken. De volgende onderwerpen zijn onder andere besproken: de aanvraag van de subsidie, communicatie met de opdrachtgever, mogelijkheden tot kennisuitwisseling en de meerwaarde van de regeling⁴.

3. GESPREKKEN MET TRAJECTBEGELEIDERS

Trajectbegeleiders hebben goed zicht op de lokale toepassing van de RUPS, omdat zij prostituees persoonlijk begeleiden bij het uitstappen gedurende het hele traject. Van alle projecten heeft het CCV een of meer trajectbegeleiders gesproken. De volgende onderwerpen kwamen onder andere aan bod: het uitstapprogramma in de praktijk, knelpunten en succesfactoren van hun uitstapprogramma en de meerwaarde van een uitstapprogramma⁵.

4 GESPREKKEN MET (EX)PROSTITUEES

Om antwoord te geven op de hoofdvraag, is het belangrijk te weten of de lokale uitstapprogramma's aansluiten bij de behoeften van prostituees die willen uitstappen. In totaal hebben we met 18 (ex)prostituees gesproken die aan het uitstapprogramma hebben deelgenomen of nog deelnemen. Onderwerpen die zijn besproken zijn onder andere: ervaringen met het uitstapprogramma, knelpunten en succesfactoren van het uitstapprogramma. De gespreksleidraad is als Bijlage 4 opgenomen.

5. GESPREKKEN MET KETENPARTNERS

Ketensamenwerking staat centraal in het uitstapprogramma. Het CCV heeft van alle projecten minimaal een ketenpartner telefonisch gesproken om te inventariseren hoe zij de samenwerking ervaren. Onderwerpen die tijdens dit interview aan bod kwamen zijn: samenwerking, uitvoering van het uitstapprogramma en toekomst van het uitstapprogramma⁶.

6. GESPREKKEN MET GEMEENTEN ZONDER RUPS-SUBSIDIE

Het CCV heeft telefonische gesprekken gevoerd met een aantal beleidsmedewerkers van gemeenten die geen gebruik hebben gemaakt van de RUPS-subsidie. Dit diende twee doelen: enerzijds wil het CCV hiermee de meerwaarde van de regeling beoordelen. Anderzijds wil het CCV de behoefte aan een handreiking voor het opzetten en organiseren van een uitstapprogramma peilen. Om de meerwaarde te onderzoeken heeft het CCV geïnventariseerd of prostituees momenteel begeleid worden bij het uitstappen en wat de resultaten daarvan zijn. Om de behoefte aan een handreiking te inventariseren heeft het CCV gevraagd naar plannen om een uitstapprogramma op te zetten en de behoefte om hier ondersteuning in te krijgen⁷.

1.4 LEESWIJZER

Hoofdstuk twee beschrijft de doelstellingen en uitgangspunten van de RUPS en de ervaringen met de aanvraag van de subsidie. Hierbij komen onder meer de sterke en zwakke punten van de regeling aan bod. In hoofdstuk drie wordt de opzet van een uitstapprogramma beschreven. Hoofdstuk 4 gaat in op de uitvoering van een begeleidingstraject en de verschillende fasen die deelnemers hierbij doorlopen. Hoofdstuk 5 beschrijft de resultaten, hoofdstuk 6 gaat in op de toekomst van uitstapprogramma's. In hoofdstuk 7 beschrijven we de conclusies. Het rapport

⁴ De gespreksleidraad voor de aanvragers van RUPS is opgenomen in bijlage 4.

⁵ De gespreksleidraad voor trajectbegeleiders is opgenomen in bijlage 4.

⁶ De gespreksleidraad voor ketenpartners is opgenomen in bijlage 4.

⁷ De gespreksleidraad voor gemeenten die geen gebruik maken van de RUPS-subsidie is opgenomen in bijlage 4.

besluit met een overzicht van de succesfactoren voor het opzetten en uitvoeren van een uitstapprogramma in hoofdstuk 8.

2. REGELING UITSTAPPROGRAMMA'S PROSTITUEES (RUPS)

Dit hoofdstuk beschrijft de ervaringen van de aanvragers met de RUPS. Het hoofdstuk gaat in op (het ontstaan van) de regeling, de manier waarop aanvragers in aanraking zijn gekomen met de RUPS, de communicatie rondom de subsidieaanvraag en de sterke en zwakke punten van de regeling.

2.1 ACHTERGROND

2.1.1 DOEL RUPS-SUBSIDIE

De subsidie is bedoeld om gemeenten en instellingen te stimuleren een uitstapprogramma op te zetten voor prostituees die willen stoppen met de prostitutie. De (ex)prostituees die deelnemen in een uitstapprogramma krijgen begeleiding naar werk of dagbesteding om een definitieve breuk met de prostitutie te ondersteunen.

In artikel 2 van de RUPS staat het doel van de regeling als volgt geformuleerd:

'Ter stimulering van het ontwikkelen van uitstapprogramma's voor prostituees kan de minister subsidie verlenen aan een projectvoorstel ten behoeve van de ontwikkeling, facilitering of uitvoering van een uitstapprogramma.'

De toelichting van de regeling bevat een verdere uitwerking van de term 'uitstapprogramma': 'De programma's hebben nadrukkelijk als doel om een definitieve breuk met het beroep van prostituee te ondersteunen. Nazorg en terugvalpreventie maken daarom deel uit van het proces.'⁸.

Ontwikkeling, facilitering of uitvoering van een uitstapprogramma kan op meerdere manieren worden opgevat. Dit blijkt ook uit de grote diversiteit van de programma's die zijn gesubsidieerd door de RUPS. Zo hebben een aantal gemeenten een uitstapprogramma op verschillende manieren opgezet. Er zijn bijvoorbeeld projecten die met de regeling zijn uitgebreid (door bijvoorbeeld meer fte voor trajectbegeleiders of het ontwikkelen van extra cursussen). Andere gemeenten hebben een behoefteonderzoek uitgevoerd.

2.1.2 DERTIEN PROJECTEN

In totaal hebben dertien gemeenten of instellingen een RUPS-subsidie ontvangen voor het ontwikkelen, faciliteren en uitvoeren van een uitstapprogramma. Het gaat om:

- Fier Fryslân in Leeuwarden
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Arnhem
- Gemeente Nijmegen
- GGD Utrecht
- Gemeente Zwolle
- Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk (Humanitas PMW) in Rotterdam
- Instituut voor Maatschappelijk Welzijn (IMW) in Breda
- Leger des Heils in Eindhoven
- Scharlaken Koord (SK) in Deventer, Amsterdam en Haarlem
- Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en mensenhandel (SHOP) in Den Haag
- Terwille Stichting Christelijke Verslavingszorg Noord Nederland (Terwille SCV) in Groningen
- Verslavingszorg Noord Nederland (VNN) in Groningen

⁸ Regeling uitstapprogramma's prostituees, pagina 9

2.2 BEKENDHEID MET REGELING

Projecten zijn op verschillende manieren bekend geraakt met de regeling. Een aantal projecten was al betrokken bij de voorbereiding van de RUPS: onder andere SHOP Den Haag, GGD Utrecht en PMW Humanitas Rotterdam. Cap Gemini heeft in september 2008 op verzoek van het toenmalige ministerie van Justitie en het ministerie van Sociale zaken een tweedaags overleg georganiseerd om met potentiële aanvragers te brainstormen over de RUPS. De betrokken projecten waardeerden dit zeer. De overige projecten zijn door perso(n)en uit hun netwerk geattendeerd op de RUPS.

2.3 COMMUNICATIE

2.3.1 AANVRAAG RUPS

In het begin waren voor een aantal aanvragers de richtlijnen voor de aanvraag van de RUPS-subsidie niet duidelijk. Ook waren er geen richtlijnen voor de voortgangsrapportages. Later zijn de richtlijnen duidelijker geworden. De aanvrager van de gemeente Arnhem vindt zelfs dat de regeling nu uitblinkt in eenvoud en gebruik.

2.3.2 TERUGKOPPELING

Tussentijds zijn er zaken aangescherpt of aangepast binnen de regeling. Zo was het breken met het werk als prostituee in eerste instantie een voorwaarde voor deelname aan het programma. Deze voorwaarde is later versoepeld. Deze aanpassingen zijn niet goed teruggekoppeld aan de projecten. De communicatie rondom aanpassingen was dus niet voldoende/toereikend.

Ook de terugkoppeling op rapportages was (in het begin) niet voldoende. Alle projecten leggen in voortgangsrapportages verantwoording af aan het ministerie over hun uitstapprogramma. In het begin kwam hier geen terugkoppeling op. Dit had tot gevolg dat een project stil kwamen te liggen.

2.3.3 CONTACT MINISTERIE

Er is in het begin een aantal wisselingen geweest van contactpersonen. Bijna alle projecten hebben hier hinder van ondervonden. In eerste instantie kwam de subsidie van het Ministerie van Sociale Zaken en later is dit overgegaan naar het Ministerie van Justitie. Dit heeft tot onduidelijkheid geleid onder de subsidie-aanvragers. Zo liet een van de contactpersonen weten dat het onduidelijk was wie de contactpersoon is en via welk ministerie de RUPS liep. Toen het eerste aanspreekpunt definitief belegd was bij het (voormalige) ministerie van Justitie, verliep het contact met het ministerie naar tevredenheid van de aanvragers. Alle aanvragers vinden de persoonlijke communicatie goed. Alle aanvragers zeggen dat op specifieke vragen goede en snelle terugkoppeling was.

PMW Humanitas (Rotterdam) heeft bijvoorbeeld bezoek gehad van het voormalige ministerie van Justitie en ministerie van Sociale Zaken. PMW Humanitas heeft toen veel vragen kunnen stellen. De organisatie Scharlaken Koord (Amsterdam, Haarlem en Deventer) geeft aan dat het ministerie van Justitie altijd tijd vrij maakt om in gesprek te gaan. Dit leidt tot een goede uitwisseling van informatie.

2.3.4 INFORMATIE-UITWISSELING TUSSEN PROJECTEN ONDERLING

Over de mogelijkheden informatie uit te wisselen tussen projecten onderling zijn alle aanvragers ontevreden. Vanuit het ministerie is geen gelegenheid geboden voor kennisuitwisseling. Daarom heeft SHOP Den Haag medio 2010 het initiatief genomen een bijeenkomst te organiseren voor alle aanvragers. Alle aanvragers waardeerden dit initiatief, waardoor er later nog meer bijeenkomsten zijn georganiseerd. Alle aanvragers betreuren dat deze gelegenheid niet eerder was geboden.

2.4 BORGING

De RUPS is op dit moment ondergebracht bij het ministerie van Veiligheid en Justitie en eindigt 1 juli 2011. Het CCV heeft eind 2010 het ministerie geadviseerd de RUPS (bij

continuering) centraal te borgen, bij voorkeur bij het ministerie van Veiligheid en Justitie⁹. Het ministerie heeft echter gekozen de verantwoordelijkheid voor het opzetten van uitstapprogramma's weer terug te leggen bij gemeenten omdat het een tijdelijke regeling betreft. Aanvragers hebben moeten aangeven hoe zij de programma's in het structurele beleid van de gemeente of instelling zullen opnemen. Bijna alle aanvragers hebben hun zorgen geuit over de decentralisatie van deze regeling. Een aantal genoemde knelpunten van decentrale borging:

- Alle gemeenten moeten bezuinigen, waardoor de financiële toekomst van een uitstapprogramma erg onzeker is.
- Er is een risico op versnippering. Omdat er in de toekomst geen landelijke financiering meer is, is de kans op landelijke dekking van uitstapprogramma's zeer beperkt. Daarnaast bestaat de kans dat prostituees tussen de wal en het schip vallen: de kans bestaat dat prostituees in de toekomst worden uitgesloten van uitstapprogramma's omdat zij in een gemeente wonen/werken dat niet beschikt over een uitstapprogramma voor prostituees.
- Er is een link met uitbuiting en mensenhandel. Deze thema's zijn te groot om decentraal op te kunnen lossen.

2.5 STERKE EN ZWAKKE PUNTEN

Hieronder staan de sterke en zwakke punten van de RUPS die aanvragers van de projecten noemen.

Sterke punten:

- Voor het eerst is er een gerichte aanpak voor de doelgroep prostituees die willen stoppen hun beroep;
- Door de RUPS ontstond de mogelijkheid om trajectbegeleiders aan te stellen. Zij begeleiden prostituees gedurende het hele traject en zijn als het ware de schakel tussen de deelnemer en andere hulpverleningsorganisaties, UWV, Sociale Zaken, etc. Trajectbegeleiders zijn zeer belangrijk voor deze doelgroep om uitval en terugval te beperken;
- Er is ruimte en flexibiliteit in de regeling;
- Potentiële aanvragers zijn betrokken bij de voorbereiding van de regeling;
- RUPS stimuleert ketensamenwerking;
- RUPS dwingt de uitvoerder volgens een methodiek te handelen. Dit is nodig voor een succesvol traject;
- RUPS leidt tot uitbreiding van specialisatie;
- Een aantal uitstapprogramma's zou niet bestaan zonder RUPS.

Zwakke punten:

- Diversiteit van de RUPS. De subsidie is voor verschillende doeleinden ingezet. Dit uit zich onder andere in de grote diversiteit van projecten die zijn opgezet. Zo gebruikt VNN Groningen de subsidie voor een onderzoek en biedt Fier Fryslân opvang, hulp en zorg aan slachtoffers van loverboys uit heel Nederland.
- De tijdelijke aard van de RUPS is volgens de respondenten te kort voor het succesvol begeleiden van prostituees naar een andere baan. Bij de doelgroep (prostituees die uit willen stappen) is sprake van knelpunten in verschillende leefgebieden, zoals huisvesting, inkomen en psycho-sociale problematiek. Daardoor heeft een volledig uitstaptraject een langere looptijd.
- Het uitstapprogramma loopt gefragmenteerd door alle fases heen. Hierdoor is het onmogelijk aan te geven hoeveel personen in welke fase zitten en zelfs hoeveel personen er precies deelnemen aan een uitstapprogramma. Zo kan het voorkomen dat iemand tijdelijk terugvalt, en later (onder voorwaarden) weer instroomt in het programma. Dergelijke grenzen zijn erg onduidelijk. In de rapportages worden deze cijfers echter wel gevraagd.

⁹ Het advies van het CCV voor borging van de RUPS is opgenomen in bijlage 5.

2.6 CONCLUSIE

Door de RUPS zijn er in het land 13 uitstapprogramma's opgezet of uitgebreid. Hierdoor hebben aanzienlijk meer prostituees begeleiding gekregen bij het stoppen met werken in de prostitutie. Voor het begeleiden van prostituees hebben bijna alle projecten trajectbegeleiders aangetrokken. Deze trajectbegeleiders zijn onmisbaar voor een succesvol uitstapprogramma. De trajectbegeleiders vormen de spil tussen verschillende hulpverleningsinstanties waarmee prostituees te maken krijgen bij de uitstap. Een goede ketensamenwerking is cruciaal voor een succesvol uitstapprogramma. Dit is dus ook door de RUPS gestimuleerd.

De aanvragers zijn positief over het persoonlijke contact met het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit was in het begin echter niet het geval en was er veel onduidelijkheid over wie de contactpersoon was. Dit zelfde geldt voor de richtlijnen voor de aanvraag van de RUPS-subsidie en voortgangsrapportages.

3. OPZET UITSTAPPROGRAMMA

In dit hoofdstuk is omschreven hoe de uitstapprogramma's in de praktijk zijn opgezet. Het hoofdstuk besteedt aandacht aan de doelstellingen en de doelgroepen van de programma's en gaat in op de ketensamenwerking. Daarnaast beschrijft het de knelpunten waartegen programma's aanlopen. Het hoofdstuk sluit af met de belangrijkste conclusies.

3.1 DOELSTELLINGEN

De meeste projecten hebben een gemene deler: het opzetten van een programma voor begeleiding van prostituees naar een andere vorm van dagbesteding. Alternatieve dagbesteding kan bestaan uit betaalde arbeid, maar bijvoorbeeld ook uit het volgen van een opleiding, dagbesteding bij een sociale werkplaats of het doen van vrijwilligerswerk. De deelnemers ontvangen dan een uitkering om in de dagelijkse levensbehoefte te kunnen voorzien.

Het uitstapprogramma besteedt aandacht aan problemen op verschillende leefgebieden. Deze problemen variëren van schulden, het niet hebben van passende woonruimte (en daardoor geen uitkering aan kunnen vragen), psycho-sociale problematiek, het niet spreken van de Nederlandse taal, dwang en uitbuiting, verslaving, et cetera. Niet zelden is er sprake van een combinatie van deze factoren. Om dit aan te kunnen pakken, worden deelnemers begeleid door een trajectbegeleider. De trajectbegeleider helpt de deelnemers door op verschillende leefgebieden de knelpunten in kaart te brengen, te prioriteren in de aanpak van problemen en de deelnemer te ondersteunen in de contacten met hulpverlenende instanties.

Afwijkende doelstellingen

Een aantal projecten neemt een bijzondere positie in, omdat zij een andere invulling hebben gegeven aan het doel van het project. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Zwolle. Zij hebben als doel om het uitstapprogramma te regionaliseren. Het project in Zwolle bestond al vóór de RUPS-regeling. De RUPS-regeling bood hen de kans het project regionaal in te bedden. Een ander voorbeeld betreft het project PMW Humanitas Rotterdam. Deze instelling wilde met de RUPS-regeling haar doelgroep verbreden naar (minderjarige) mannelijke deelnemers en investeren in samenwerking met ketenpartners. Verslavingszorg Noord Nederland (Groningen) gebruikt de RUPS-subsidie voor het uitvoeren van een onderzoek naar de behoefte aan een uitstapprogramma.

Box 1 Haalbaarheidsonderzoek Verslavingszorg Noord Nederland

De gemeente Groningen voert momenteel met de subsidie een haalbaarheidsonderzoek uit. Aan de hand van een onderzoek brengen zij de doelgroep in kaart en inventariseert de gemeente de wensen en behoeften van de doelgroep. Het gaat dan voornamelijk om vrouwen die werken op de tippelzone, vaak kampend met verslavings- en/ of psychiatrische problematiek. Vervolgens kijkt de gemeente of een uitstapprogramma voorziet in een behoefte.

3.2 DOELGROEP

De projecten (dus de uitstapprogramma's én de projecten met een afwijkende doelstelling) richten zich direct of indirect op prostituees die de wens hebben uit het vak te stappen. Wel zijn hierbinnen verschillen aan te merken.

Ongeveer de helft van de projecten richt zich hierbij alleen op prostituees binnen de eigen gemeente. Vaak gaat het om een specifiek gebied of domein, zoals een tippelzone (bijvoorbeeld de gemeente Eindhoven) of de raamprostitutie (bijvoorbeeld Arnhem). Ongeveer de helft van de projecten richt zich op alle prostituees in de regio van de gemeente (bijvoorbeeld het programma van Humanitas in Rotterdam en het programma van de gemeente Zwolle). Fier Fryslân heeft een landelijke dekking: Meisjes uit het hele land kunnen in aanmerking komen voor opvang.

Een deel van de programma's richt zich op alle vormen van prostitutie (bijvoorbeeld Terwille in Groningen en het Scharlaken Koord). Andere programma's zijn bedoeld voor één specifieke doelgroep. Een voorbeeld hiervan is het project Fier Fryslân, dat hulp biedt aan slachtoffers van jeugdprostitutie.

3.3 COORDINATIE EN SAMENWERKING

De organisatie die de subsidie heeft aangevraagd is meestal ook de organisator van het uitstapprogramma. Ook levert deze organisatie in de meeste gevallen de trajectbegeleiders. De trajectbegeleiders hebben de regie over het hulpverleningstraject en vormen de schakel tussen andere hulpverleners en de deelnemer. De trajectbegeleiders werken in alle programma's samen met ketenpartners.

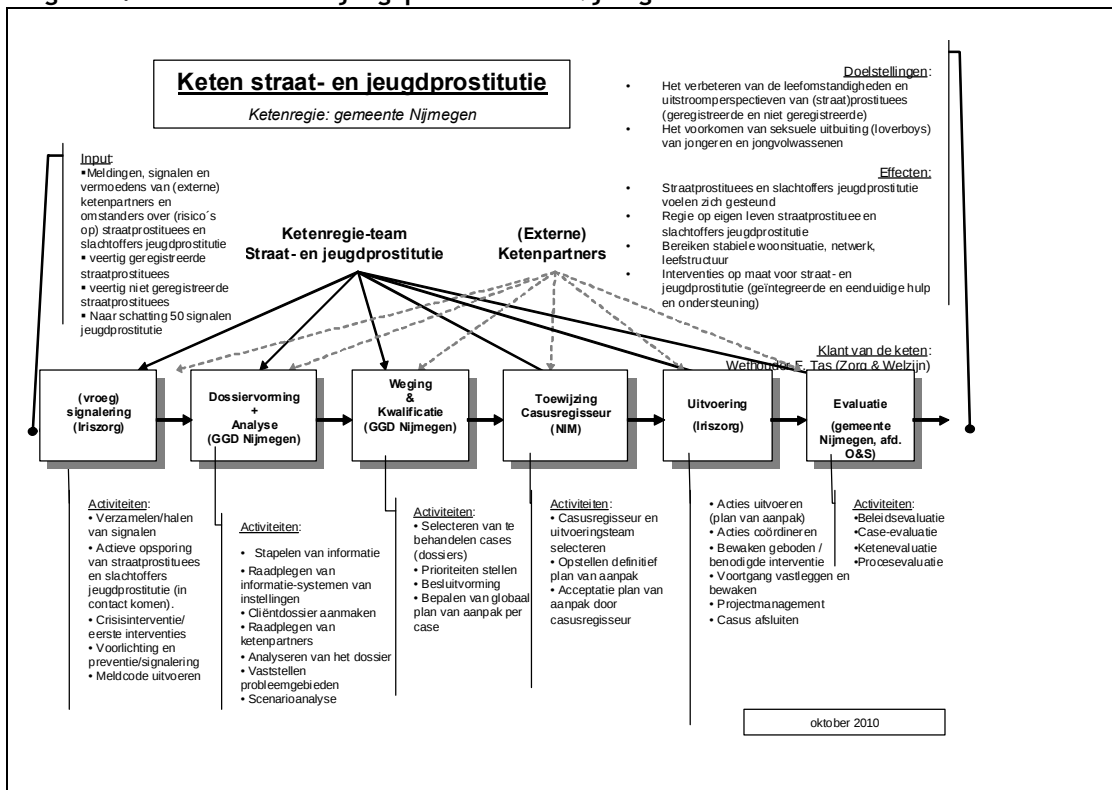
Karakter samenwerking verschilt

De mate waarin de samenwerking geformaliseerd is en het aantal partners waarmee partijen samenwerken, verschilt per programma. De minst geformaliseerde vorm van samenwerking bestaat uit mondelinge afspraken tussen trajectbegeleiders en contactpersonen bij andere organisaties. Het gaat om afspraken tussen bijvoorbeeld een maatschappelijk werker met een signaleringsfunctie en een trajectbegeleider die het uitstaptraject van een prostituee coördineert. Ook kan er sprake zijn van afspraken tussen de trajectbegeleider en de schuldhulpverlener, waarnaar de deelnemer is verwezen. In dergelijke programma's is geen werkgroep of stuurgroep aangesteld waarin de ketenpartners participeren. De uitvoerende instantie voert het programma in principe alleen uit en heeft op casusniveau contact met de partijen met wie ze samenwerkt.

Aan het andere eind van het spectrum bevinden zich de programma's die de samenwerking hebben geformaliseerd en de taken en verantwoordelijkheden van (een deel van) de betrokken ketenpartners hebben vastgelegd in een overeenkomst. Een voorbeeld van een dergelijk programma is de *Keten straat- en jeugdprostitutie* in Nijmegen die speciaal voor de hulpverlening aan prostituees in het leven is geroepen. In dit programma heeft de gemeente Nijmegen de regie en maken de verslavingszorg, de GGD, het maatschappelijk werk en de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente Nijmegen (die de samenwerking evalueert) deel uit van het projectteam. Per fase van het uitstapprogramma wijst de gemeente een probleemeigenaar aan.

In onderstaande figuur wordt dit geïllustreerd:

Figuur 1. Keten straat- en jeugdprostitutie in Nijmegen



Een dergelijke geformaliseerde samenwerking vormt een uitzondering. De meeste programma's bevinden zich ergens in het midden van het spectrum. Er vindt periodiek (casus)overleg plaats tussen (een deel van) de samenwerkingspartners en er zijn afspraken over taken en verantwoordelijkheden, maar dit is meestal op uitvoeringsniveau.

Verwijzende instanties

Verwijzende instanties zijn instanties die bij prostituees de behoefte om uit te stappen kunnen signaleren en kunnen doorverwijzen naar een uitstapprogramma. Grofweg vindt in elk programma in het kader van de signalering en verwijzing samenwerking plaats met de volgende instanties:

- GGD (sociaal verpleegkundige, SOA verpleegkundige)
- Politie (mensenhandelteam of prostitutiecontroleteam)
- Maatschappelijk werk

Ook zijn er organisaties met een uitstapprogramma die zelf maatschappelijk werkers in dienst hebben die outreachend (op locatie) werken en prostituees in deze contacten verwijzen naar het uitstapprogramma.

Hulp- en dienstverlenende instanties

In het kader van de hulpverlening wordt het meest intensief samengewerkt met de volgende instanties:

- Uitkeringsinstanties (Sociale Dienst, UWV)
- Schuldhulpverlening (Kredietbank)
- Instanties voor woonvoorziening (woningbouwcorporaties, maatschappelijke opvang, crisisopvang, urgentieloket)
- Instanties voor verslavingszorg
- Instanties voor geestelijke gezondheidzorg (GGZ)

- Instanties die kunnen bemiddelen naar werk: Reïntegratiebureaus en uitzendbureau (Randstad HR Solutions)

Veel van de organisaties met een uitstapprogramma hebben zelf ook hulpverlening in huis, zoals maatschappelijk werk of psycho-sociale hulpverlening (welzijnsinstellingen), verslavingszorg en psychiatrie (instellingen voor verslavingszorg). Een bijzondere vorm van samenwerking is die tussen Scharlaken Koord en Randstad HR Solutions. Deze samenwerking heeft tot doel deelnemers met behulp van HR professionals te begeleiden naar ander werk. Randstad heeft hierbij niet alleen de rol van intermediair/consulent, maar biedt deelnemers ook trainingen aan, zoals de training werknemersvaardigheden.

De trajectbegeleiders en de hulpverleners (waaronder ook de verwijzers) zijn over het algemeen tevreden met de manier waarop de samenwerking in hun programma vorm krijgt. In de meeste gevallen zijn er vaste contactpersonen en zijn de lijnen kort. De afspraken in het kader van het uitstapprogramma worden meestal gemaakt op 'uitvoeringsniveau' en dat werkt volgens de betrokkenen prima.

3.4 KNEL- EN AANDACHTSPUNTEN

Hoewel men over het algemeen tevreden is over de manier waarop de programma's zijn opgezet, benoemen de trajectbegeleiders en andere hulpverleners een aantal knel- of aandachtspunten:

- Uitstapprogramma's zijn in de meeste gevallen lokaal georganiseerd, terwijl ze vaak een regionale en soms landelijke functie hebben. Deelnemers van een uitstapprogramma moeten vaak op zoek naar nieuwe woonruimte, omdat hun huidige woning te duur is. Soms moeten ze hiervoor naar een andere gemeente verhuizen, waar geen uitstapprogramma is. Of ze werken in een gemeente met een uitstapprogramma, maar wonen in een gemeente waar een dergelijk programma niet bestaat. De instanties waar de deelnemer dan mee te maken krijgt zijn vaak onbekend met of bevooroordeeld over de doelgroep, wat het voor de deelnemer lastig maakt zijn of haar verhaal te doen. Ook iedere keer opnieuw hun verhaal doen, is voor de deelnemers een zware belasting. Vooroordelen en schaamte spelen daarbij vaak een rol.
- Niet alle programma's kennen vaste contactpersonen bij de instellingen waarmee ze samenwerken. Dit maakt het samenwerken lastig. Ook de aanspreekpunten voor de deelnemers wisselen in sommige organisaties. Dit heeft tot gevolg dat deelnemers vaak opnieuw hun verhaal moeten doen.
- Er bestaat tussen samenwerkende organisaties binnen één programma soms een verschil in visie over het moment waarop de prostituee moet zijn uitgestapt. Dit leidt in de praktijk tot problemen waarvan de deelnemer de dupe wordt. Zo zijn in sommige programma's de trajectbegeleiders van mening dat deelnemers niet direct hoeven uit te stappen, maar dat het streven om uit te stappen voldoende is voor deelname in het programma. Uitstappen is dan een geleidelijk proces, waarnaar men toewerkt. De sociale dienst stelt uitstappen echter vaak als een voorwaarde voor het ontvangen van een uitkering.
- De organisatie die de trajectbegeleiding doet is niet altijd op de hoogte van de (gemeentelijk vastgestelde) regelgeving en kaders waarbinnen ze moet opereren. Ook is er niet altijd voldoende zicht op de kaders waarbinnen samenwerkingspartners moeten opereren. Deze kennis is nodig om een uitstapprogramma goed te kunnen laten functioneren.
- Vaak ontbreekt het de uitstapprogramma's aan goede contacten met het bedrijfsleven. Deze contacten zijn voor het bemiddelen naar werk echter wel noodzakelijk.

3.5 CONCLUSIE

De meeste projecten hebben de subsidie gebruikt voor het opzetten van een uitstapprogramma. De RUPS kon ook voor andere doelen worden gebruikt, bijvoorbeeld om de randvoorwaarden voor een uitstapprogramma in kaart te brengen of een bestaand uitstapprogramma uit te rollen of te intensiveren.

De uitstapprogramma's hebben in het kader van de regeling één of meer (extra) trajectbegeleiders aangesteld. De trajectbegeleider is het vaste aanspreekpunt van de deelnemer en heeft tot doel de hulpverlening voor de deelnemer te coördineren. Het gaat dan meestal om hulpverlening vanuit verschillende instanties.

Uitstapprogramma's zijn erg afhankelijk van de verschillende hulpverlenende instanties met wie ze samenwerken. Soms is deze samenwerking vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst, maar meestal gaat het om mondelinge afspraken. De afwezigheid van formele afspraken maakt de programma's kwetsbaar, hetgeen we ook terugzien in de knelpunten waartegen de programma's in de praktijk aanlopen.

4. UITVOERING BEGELEIDINGSTRAJECT

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de uitvoering van een begeleidingstraject in de praktijk vorm krijgt. Dit gebeurt aan de hand van de verschillende fasen die deelnemers in een uitstaptraject doorlopen. Daarnaast is er aandacht voor de knelpunten waartegen begeleiders, hulpverleners en deelnemers hierbij aanlopen.

4.1 FASERING

De projecten die een uitstapprogramma uitvoeren¹⁰ bieden allen hulp op maat. Wel bevat een individueel uitstaptraject in de kern dezelfde elementen en zien we deze in grote lijnen in alle uitstapprogramma's in Nederland terug. Grofweg volgen de programma's de volgende fasering:

1. Contactfase
2. Oriëntatiefase
3. Uitvoeringsfase
4. Nazorgfase

Deze fasering komt overeen met de fasering in het Besluit van de voormalige Minister van Justitie van 12 december 2008, houdende de bekendmaking van de subsidieregeling ter stimulering van de ontwikkeling van uitstapprogramma's voor prostituees (v/m). Deze fasering is in samenwerking met experts in september 2008 door Cap Gemini ontwikkeld.

De fasen worden in de praktijk niet altijd chronologisch doorlopen. Soms valt een deelnemer terug in een eerdere fase of worden twee fasen parallel uitgevoerd.

4.1.1 CONTACTFASE

De manier waarop de verschillende partijen prostituees benaderen is afhankelijk van de branche waarin ze werkzaam zijn. Prostituees die werken in een club zijn bijvoorbeeld moeilijker direct te benaderen, vanwege de aanwezigheid van de exploitant of beheerder. Dit ligt anders bij prostituees die achter het raam of op straat werken. Zij zijn eenvoudiger direct aan te spreken. Prostituees in de escortbranche zijn het lastigst te bereiken. Met uitzondering van P&G292 (zie Box 2) in Amsterdam is met deze laatste groep in de programma's nog geen of weinig ervaring opgedaan.

Box 2 Voorlichting aan prostituees P&G292 Amsterdam

De gemeente Amsterdam heeft een speciale website ontwikkeld waar prostituees terecht kunnen met vragen. Escortbureaus ontvangen bijvoorbeeld folders over de uitstapprogramma's. Daarnaast zet de gemeente Amsterdam zogenaamde *Vippers* in, ex-prostituees die op vrijwillige basis voorlichting geven aan prostituees en indien nodig ook als tolk fungeren.

Deelnemers worden op verschillende manieren aangemeld bij het uitstapprogramma. Veelal gebeurt dit via de maatschappelijk werker. Ook de sociaal verpleegkundige van de GGD ziet veel prostituees in het kader van SOA- en AIDS-sprekuren en de Hepatitis B2-vaccinaties. Dit gebeurt in gezondheidscentra waar ze inloopsprekuren organiseren, maar ook op locatie. Omdat de GGD de toegang tot bordelen en clubs niet geweigerd mag worden, komen zij makkelijker in contact met prostituees.

Box 3 Samenwerking GGD en Maatschappelijk werk in P&G292 Amsterdam

In Amsterdam werken GGD en Maatschappelijk werk samen in het Prostitutie en Gezondheidscentrum. Ook bij het bezoeken van de prostituees (veldwerk) werken de GGD en het Maatschappelijk werk samen. Omdat seksinstellingen verplicht zijn de GGD binnen te laten, kan het maatschappelijk werk hiervan profiteren. Groot voordeel van deze werkwijze is dat de prostituees,

¹⁰ De projecten met een andere doelstelling (zoals het uitvoeren van een behoefteonderzoek) worden hier buiten beschouwing gelaten.

die vaak al langere tijd contact hebben met de GGD, zo op een laagdrempelige manier ook in contact kunnen komen met het maatschappelijk werk en met het uitstapprogramma.

Ook de politie is verantwoordelijk voor een groot deel van de aanmeldingen.

Er zijn ook prostituees die zich op eigen gelegenheid aanmelden. Zij hebben bijvoorbeeld via (oud)collega's gehoord van het programma, of er is al eerder (herhaaldelijk) contact gelegd door bijvoorbeeld maatschappelijk werk. Zij laten vaak folders of visitekaartjes achter, met daarop contactgegevens. Ook is het mogelijk dat ze een voorlichtingsbijeenkomst over het uitstapprogramma hebben bijgewoond. Met andere woorden leert ervaring dat als een prostituee zichzelf aanmeldt, er sprake is geweest van een langdurige investering van de programma's (en ketenpartners) zelf.

4.1.2 ORIËNTATIEFASE

Intakegesprek: kennismaken

Na de aanmelding volgt het intakegesprek. Dit is meestal het eerste contact dat de prostituee heeft met de trajectbegeleider. Dit eerste gesprek heeft vaak een informeel karakter en dient vooral om kennis te maken, vertrouwen te winnen en na te gaan wat de prostituee beweegt om uit te stappen. De aanleiding van de hulpvraag wordt in dit gesprek duidelijk.

In kaart brengen (juridische) mogelijkheden

Na het eerste intakegesprek worden vaak een of meer vervolggesprekken gepland. Deze gesprekken zijn formeler. Naast het winnen van vertrouwen zijn deze gesprekken bedoeld om de levensloop van de prostituee in kaart te brengen, een beeld te krijgen van de huidige persoonlijke situatie op de verschillende leefgebieden¹¹ en de wensen voor de toekomst op een rij te zetten. Tijdens het gesprek gaat men na of de prostituee in aanmerking komt voor het uitstapprogramma en binnen welke (juridische) kaders moet worden gewerkt. De volgende indeling van de doelgroep is daarbij relevant:

1. Prostituees die in Nederland mogen wonen, werken en een uitkering mogen ontvangen. Voor deze doelgroep kunnen instanties een alternatieve woonruimte regelen en een uitkering aanvragen. Vanuit deze nieuwe positie kan de prostituee onder begeleiding van de verschillende instanties op zoek gaan naar een nieuwe vorm van dagbesteding.
2. Prostituees die in Nederland mogen werken, maar alleen als zzp-er. Prostituees afkomstig uit Bulgarije en Roemenie vallen hieronder. Het is voor hen lastiger een andere vorm van dagbesteding te realiseren, omdat zij geen recht hebben op een uitkering en alleen als zelfstandige mogen werken.
3. Prostituees die niet in Nederland mogen wonen en werken. Voor deze groep is het regelen van een andere dagbesteding niet realistisch. Voor hen kan bijvoorbeeld terugkeer naar het land van herkomst onderdeel zijn van het uitstapprogramma. Ook voor deze groep geldt, dat slachtoffers mensenhandel recht hebben op een (tijdelijke) verblijfsstatus op basis van de B9-regeling¹².

¹¹ De leefgebieden zijn: huisvesting, financiën, sociaal functioneren, psychisch functioneren, zingeving, lichamelijk functioneren, praktisch functioneren, werk en juridische ondersteuning.

¹² De B9-regeling houdt in het kort het volgende in: slachtoffers mensenhandel krijgen een reflectieperiode waarin de persoon kan besluiten al dan niet aangifte te doen. In die tijd worden zij niet uitgezet. Als ze besluiten aangifte te doen hebben ze recht op een tijdelijke verblijfsstatus, gedurende de strafrechtelijke procedure. Ze hebben dan recht op opvang en medische zorg en voorzieningen die hen in staat stellen in Nederland te verblijven. Voor meer informatie: <http://www.b9-regeling.info/>

Inclusiecriteria en contra-indicaties

Ondanks dat de regeling voorschrijft dat het uitstapprogramma voor alle prostituees toegankelijk moet zijn, blijkt dit in de praktijk niet haalbaar. Zo is het bijvoorbeeld noodzakelijk dat deelnemers aan het programma de Nederlandse taal machtig zijn. Als dit niet het geval is, dan wordt hier eerst aan gewerkt. In de meeste programma's maakt dit deel uit van het begeleidingstraject.

Er zijn programma's die ook eerst de aanpak van een eventuele verslaving eisen, voordat prostituees deel kunnen nemen aan het uitstapprogramma. Deze deelnemers blijven overigens wel in beeld bij het uitstapprogramma. Andere programma's accepteren ook verslaafde deelnemers. Het programma stelt wel als voorwaarde dat de deelnemer zelf actie onderneemt om van de verslaving af te komen. Deze verschillen hangen samen met de verschillen in doelgroep. Zo wordt in Eindhoven uitsluitend gewerkt met verslaafde straatprostituees. Het stoppen met werken in de prostitutie en het aanpakken of beheersen van de verslaving is daar onderdeel van het programma. Scharlaken Koord (onder meer in Amsterdam) richt zich op een bredere doelgroep. Prostituees met een verslaving moeten eerst hun verslaving aanpakken, voordat ze in het programma kunnen instromen.

Een ander verschil heeft betrekking op het moment van uitstappen. Voor sommige programma's is uitstappen een voorwaarde om in aanmerking te komen voor begeleiding naar ander werk. Het stoppen met werken in de prostitutie is daarin een start van het programma. Andere programma's vinden dit geen realistisch uitgangspunt. Zij zien het uitstappen als onderdeel van het programma en niet als een voorwaarde. Ook dit verschil hangt samen met de doelgroep waarop een programma zich richt. Voor bijvoorbeeld verslaafde prostituees is uitstappen vaak een langdurig proces en is het stellen van deze voorwaarde niet realistisch. Voor minderjarige prostituees die in de crisisopvang komen (zoals bij Fier Fryslân het geval is), is stoppen met werken daarentegen vanzelfsprekend. Je kunt dus stellen dat de aanpak afhankelijk is van de specifieke doelgroep waar de instellingen zich op richten.

Verwachtingsmanagement

Naast het bekijken van de mogelijkheden is ook het managen van verwachtingen in deze fase erg belangrijk. Deelnemers moeten breken met hun vertrouwde leven en er komt veel op ze af. Wat zijn de verwachtingen van een deelnemer? Binnen welke termijn wil de deelnemer zijn of haar doelen realiseren? Welke gevolgen heeft het uitstappen voor de deelnemer? Wat zijn realistische alternatieve vormen van dagbesteding? Deze kan bestaan uit betaalde arbeid, maar dit is niet voor alle deelnemers realistisch. Voor sommige deelnemers is dagbesteding bij een sociale werkplaats het hoogst haalbare. Dit geldt met name voor verslaafde deelnemers of deelnemers met psychiatrische problematiek. "Deelnemers hebben vaak geen realistisch beeld van de banen waarvoor ze in aanmerking komen of het salaris dat ze kunnen verdienen. Door dit van tevoren te bespreken voorkom je teleurstellingen achteraf en voorkom je de kans op uitval", aldus een trajectbegeleider in Rotterdam.

4.1.3 UITVOERINGSFASE

De feitelijke begeleiding van de deelnemer begint met het opstellen van een trajectplan. Het trajectplan omvat een concrete omschrijving van de doelen die de deelnemer wil bereiken en op welke termijn. Dit kan gaan om doelen op het gebied van verschillende leefgebieden, zoals veiligheid, gezondheid, middelengebruik, financiën, werk of dagbesteding of weerbaarheid. In sommige programma's worden de afspraken over de te bereiken doelen formeel bekrachtigd in een contract dat beide partijen ondertekenen. Andere programma's doen dit bewust niet, omdat ze van mening zijn dat dit contraproductief werkt.

Box 4 Doelen stellen in het uitstapprogramma van Terwille in Groningen

Het Groningse programma Terwille maakt de doelen concreet met een cijfer tussen 1 en 10. De deelnemer bepaalt zelf welk cijfer hij of zij geeft aan de huidige situatie (bijvoorbeeld een 4) en waar ze naar toe wil (bijvoorbeeld een 8). Dit gebeurt voor alle doelstellingen. Om het einddoel te bereiken worden indien nodig ook subdoelen gesteld. De deelnemers committeren zich aan de doelen

die zij hebben gesteld door het trajectplan te ondertekenen. Deze contracten werken volgens de trajectbegeleiders als een stok achter de deur. “Helemaal als de dames de doelen zelf hebben gesteld”, aldus een trajectbegeleider van Terwille.

Afhankelijk van de doelstellingen die de deelnemer met het programma wil bereiken, maken partijen een keuze uit het hulpverleningsaanbod waarover het programma of de samenwerkende instanties beschikken. Over het algemeen geldt dat eerst wordt gewerkt aan basisbehoeften als gezondheid, veiligheid en weerbaarheid en daarna aan begeleiding naar werk.

Box 5 Voorbeelden van activiteiten

Het aanbod van hulpverlening verschilt per programma, de volgende activiteiten geven een indruk van de mogelijkheden¹³:

Psychische en fysieke de gezondheid

- Lotgenotengroepen
- Verslavingszorg
- Sociaal emotionele hulpverlening (individueel en in groepen)
- Psychiatrische behandeling
- Maatjesprojecten

Veiligheid, weerbaarheid en zelfstandigheid

- Begeleiding bij de aanvraag van een uitkering
- Begeleiding bij het zoeken naar woonruimte
- Begeleiding thuisadministratie
- Schuldhulpverlening
- Cursus Nederlands
- Sociale vaardigheidstraining
- Inburgeringscursus
- Weerbaarheidstraining

Begeleiding naar werk

- Computercursus
- Beroepskeuzetest
- Sollicitatietraining
- Training werknemersvaardigheden

De hulpverlening vindt voor een groot deel plaats bij instellingen waarmee de uitvoerende instelling samenwerkt. De instanties hebben echter zelf ook hulpverlening in huis, zoals maatschappelijk werk of psycho-sociale hulpverlening (welzijnsinstellingen), behandeling van verslaving (instellingen voor verslavingszorg) en het geven van weerbaarheidstrainingen.

De lengte van een traject is afhankelijk van de (omvang van) de hulpvraag en varieert van enkele maanden tot meer dan een jaar. Bij zware verslaving en/of psychische problematiek is vaak meer tijd nodig. Ook als de deelnemers werk hebben, krijgen ze nog enige tijd begeleiding. De angst dat collega's 'zien' dat iemand in de prostitutie heeft gewerkt, of de angst om een ex-klant tegen te komen moet deelnemers zien te overwinnen. Daarnaast moeten de deelnemers wennen aan de nieuwe werkomgeving. Ook daarin geven de instanties begeleiding.

¹³ Dit zijn zowel activiteiten en vormen van dienst- en hulpverlening die de uitvoerende organisatie zelf uitvoert, als activiteiten die samenwerkende instanties uitvoeren.

4.1.4 NAZORGFASE

In alle programma's ontvangen de deelnemers nazorg. De manier waarop hieraan invulling wordt gegeven verschilt per programma. Het ene programma neemt gedurende een periode (bijvoorbeeld een half jaar) na het afronden van het traject maandelijks contact op met de deelnemer. In een ander programma neemt de trajectbegeleider na een bepaalde periode nog een keer contact op om te informeren hoe het met de deelnemer gaat en wordt de zaak daarna afgesloten. Veel programma's hebben nog geen deelnemers die zich in de nazorgfase bevinden, omdat ze nog niet zo lang bezig zijn.

4.2 KNEL- EN AANDACHTSPUNTEN

Bij de uitvoering van begeleidingstrajecten lopen hulpverleners en deelnemers tegen verschillende knelpunten aan. Deze hebben betrekking op kenmerken van de doelgroep en op de hulpverlening zelf.

Knelpunten met betrekking tot de doelgroep

- Werken in de prostitutie is voor veel mensen een taboe. Deelnemers die uitstappen houden hun verleden als prostituee voor nieuwe werkgevers dan ook liever geheim. Gevolg is dat ze met een 'gat in hun curriculum vitae (cv)' zitten. Bij veel deelnemers bestaat de angst dat hun werkgever hier naar vraagt. Ook zijn sommige deelnemers bang oude klanten tegen te komen op de werkvloer.
- Uitstappen betekent voor deelnemers vaak een nieuwe kans om zelfstandig te worden. Dit staat voor sommige deelnemers op gespannen voet met het ontvangen van een uitkering. Ze zijn altijd gewend geweest zelf hun geld te verdienen. Sommige deelnemers weigeren deze uitkering dan ook. Door een uitkering te weigeren verkleinen de deelnemers de kansen op een succesvolle uitstap, omdat bijvoorbeeld het volgen van een leerwerktraject vaak alleen kan in combinatie met een uitkering.
- Het verschil tussen een leven in de prostitutie en leven met een andere baan is groot. De deelnemers moeten niet alleen qua werk, maar ook qua woonomgeving, sociaal netwerk, inkomen, en omgangsvormen een nieuw leven opstarten. Ze krijgen daarbij te maken met allerlei instanties, regelingen en de bijbehorende administratieve lasten, waar ze vaak geen raad mee weten. Wanneer ze hier geen goede begeleiding bij krijgen, dreigt demotivatie en daarmee terugval.
- Een deel van de prostituees is moeilijk bemiddelbaar naar werk. Bijvoorbeeld omdat ze kampen met problematiek waar ze hun leven lang last van hebben, zoals psychiatrische en/of verslavingsproblematiek. Maar ook voor deelnemers zonder deze problemen zijn leerwerktrajecten niet altijd geschikt, omdat ze bijvoorbeeld liever niet direct met mannen werken. De aangekondigde bezuinigingen op leerwerktrajecten gaat dit waarschijnlijk extra bemoeilijken.

Knelpunten met betrekking tot hulpverlening

- Er is niet altijd een strikte hantering van de contra-indicaties. Hierdoor bestaat het risico dat deelnemers te snel instromen. Dit kan averechts werken, omdat de kans op uitval daarmee vergroot.
- Wachtlijsten bij instanties waarnaar wordt verwezen zorgen voor vertraging in het uitstaptraject. Dit is vooral het geval bij de verslavingszorg, scholing via de sociale dienst (inburgeringscursus), de GGZ-instellingen en de schuldhulpverlening. Omdat de deelnemers juist in het begin de meeste motivatie hebben, is dat juist het moment waarop hulpverlening snel moet starten. Een wachttijd bij welke instantie ook vergroot de kans op terugval.
- Het vinden van geschikte huisvesting is een knelpunt dat met name in de randstad speelt. Deelnemers hebben vaak (noodgedwongen) een dure huurwoning in de particuliere sector. Het is dan belangrijk snel op zoek gaan naar andere betaalbare woonruimte. Vooral in steden als Amsterdam en Rotterdam is echter een lange wachtlijst. Bovendien komen deelnemers vaak pas in aanmerking voor een woning als de basisleefgebieden zijn aangepakt. Omdat het hebben van woonruimte vaak als

voorwaarde voor het aanvragen van en uitkering wordt gesteld, is de enige mogelijkheid het gebruik van maatschappelijke opvang. Naast het feit dat deze plekken ook zeer beperkt beschikbaar zijn, kunnen deze plekken deelnemers vaak niet dezelfde veiligheid geven als een zelfstandige woonruimte. Bijvoorbeeld omdat andere doelgroepen in dezelfde opvang wonen.

4.3 CONCLUSIE

Alle programma's volgen in grote lijnen de fasering zoals genoemd in het besluit. Hoewel de fasen niet altijd chronologisch op elkaar volgen, sluit de fasering goed aan bij de realiteit.

De manier waarop instellingen prostituees benaderen is afhankelijk van de branche waarin ze werken. Raamprostituees zijn bijvoorbeeld eenvoudiger te benaderen dan prostituees in clubs en bordelen.

De exclusiecriteria die instellingen of gemeenten hanteren voor deelname aan het uitstapprogramma hangen grotendeels samen met de doelgroep van het uitstapprogramma. Programma's die zich richten op straatprostituees stellen over het algemeen minder strenge eisen ten aanzien van bijvoorbeeld verslaving dan programma's voor raamprostituees.

Er is sprake van maatwerk van elke aanpak. De aanpak is onder meer afhankelijk van de juridische positie van een deelnemer en het doel dat deze persoon wil bereiken. Sommige programma's stellen algemene doelen vast, andere instellingen werken de doelen SMART uit. Hoe specifiek (S) en meetbaarder (M) een doel is uitgewerkt, hoe beter. Daarbij is het van groot belang dat er bij de deelnemer sprake is van acceptatie van het doel (A), dat het doel realistisch is (R) is en dat er een termijn aan wordt gekoppeld (T). Voor de een is het vinden van betaald werk het uiteindelijke doel, voor een ander is dagbesteding bij een sociale werkplaats het hoogst haalbare.

Nadat de doelen zijn gerealiseerd ontvangen de deelnemers nog enige tijd nazorg, meestal in de vorm van telefonisch contact. De duur van de deze nazorg verschilt per programma.

Over het algemeen verloopt de hulpverlening volgens zowel de professioneel betrokkenen als de deelnemers naar tevredenheid. Toch stagneert deze in enkele gevallen. Dit heeft verschillende oorzaken, die vaak met de complexiteit van de hulpvraag van de doelgroep samenhangen. Maar ook het verkeerd gebruik van contra-indicaties (toelaten van deelnemers met zware verslaving of psychische problematiek). Ook het bestaan van wachtlijsten leidt soms tot stagnatie in de hulpverleningsketen.

5. RESULTATEN

Dit hoofdstuk schetst een beeld van de behaalde resultaten en successen. Ook geeft dit hoofdstuk een beschrijving van de toekomstperspectieven van deelnemers, zoals de branches waarin ze een baan vinden. Ook de obstakels die uitstappen bemoeilijken en het risico op terugval vergroten komen aan bod.

5.1 AANTAL DEELNEMERS

In totaal zijn er dertien gemeenten met een uitstapprogramma. Het is niet mogelijk om precies aan te geven hoeveel prostituees aan een traject deelnemen, omdat er geen eenduidige registratie plaatsvindt. Dit heeft een aantal oorzaken:

- Er is onderling verschil in de manier waarop de projecten registreren. Bijvoorbeeld: In het ene uitstapprogramma worden deelnemers in de nazorgfase beschouwd als 'uitgestapt', terwijl dit bij andere projecten niet het geval is. De gegevens zijn door dergelijke verschillen onderling niet vergelijkbaar;
- De gegevens gaan niet over dezelfde periode. Projecten die al langer lopen, hebben vanzelfsprekend meer aanmeldingen en uitstroom.

Verschillen in aantallen zeggen daarbij weinig over het succes van een programma. Daarvoor zijn de verschillen in doelgroep te groot. Het spreekt voor zich dat verslaafde straatprostituees een langere weg te gaan hebben voordat ze kunnen uitstappen dan prostituees die geen verslaving hebben.

De hierna gepresenteerde cijfers zijn schattingen, op basis van de gegevens die de programma's hebben aangeleverd. Ze moeten daarom met omzichtigheid worden geïnterpreteerd. Omdat we niet van alle programma's de meest actuele cijfers beschikbaar hadden ligt het aantal deelnemers in de praktijk waarschijnlijk hoger.

In totaal hebben tussen de 800 en 850 prostituees deelgenomen (of nemen nog deel) aan een uitstaptraject. Er zijn ongeveer 300 prostituees uitgestapt¹⁴. Dit is ongeveer een derde van alle deelnemers. Tussen de 60 en 75 prostituees zijn tussentijds gestopt met het traject. Een groot deel van de deelnemers zit nog in het programma.

De programma's die de hoogste subsidie hebben ontvangen hebben ook de meeste deelnemers. Opvallend is dat in veel programma's het aantal deelnemers hoger is dan vooraf verwacht werd. De tabel op de volgende pagina geeft per programma een overzicht van het aantal deelnemers.

Box 6 Aanbevelen van uitstapprogramma

Trudy¹⁵* geeft aan dat ze het programma wel zou willen aanbevelen aan andere prostituees. Ze benadrukt echter dat dit weinig zin heeft als een prostituee niet zelf wil uitstappen. Als anderen het eerder tegen haar zouden hebben gezegd, zou ze ook niet eerder zijn uitgestapt. "Je moet echt zelf op een bepaald punt komen om te beseffen dat je wilt of moet stoppen."

5.2 SUCCESVOL UITSTAPPEN

5.2.1 AANTAL DEELNEMERS DAT IS UITGESTAPT

Wat opvalt is het verschil tussen programma's die vanaf het begin van de RUPS bestaan en projecten die later zijn begonnen. In programma's die later zijn begonnen is het aantal deelnemers dat is uitgestapt (vooralsnog) laag, omdat bijna iedereen nog in het traject zit. In programma's die al vanaf het begin bestaan liggen deze aantallen hoger.

¹⁴ Dit aantal is relatief hoog, omdat hierin deels ook mensen zitten die uit de prostitutie zijn gestapt, maar nog wel in het uitstaptraject / nazorgfase zitten.

¹⁵ Alle namen met een * zijn om privacyredenen gefingeerd.

	IMW Breda	LdH Eindhoven	Humanitas Rotterdam	SK: Deventer	SK: Haarlem	SK: Amsterdam
Hoeveel deelnemers waren vooraf verwacht voor het uitstaptraject?	15-20	23	60			
Hoeveel deelnemers zijn ingestroomd in het uitstaptraject?	28	16	134	9	11	100
Hoeveel deelnemers zijn effectief uitgestroomd?	3		51	2	9	71*
Hoeveel deelnemers zijn tussentijds gestopt met het traject?	2		2	3		
Hoeveel deelnemers zitten nog in een traject?	21	16		4	2	

	Fier Fryslan	SHOP Den Haag	Gem. Amsterdam	VNN Groningen	Gem. Arnhem	Gem. Nijmegen
Hoeveel deelnemers waren vooraf verwacht voor het uitstaptraject?	100	80/ 100		nvt	35	20
Hoeveel deelnemers zijn ingestroomd in het uitstaptraject?	41	172	100	nvt	27	15
Hoeveel deelnemers zijn effectief uitgestroomd?		58*	59*		2	0
Hoeveel deelnemers zijn tussentijds gestopt met het traject?	14	44			0	0
Hoeveel deelnemers zitten nog in een traject?	5	108			25	15

	Terwille SCV Groningen	Gem. Zwolle	GGD utrecht
Hoeveel deelnemers waren vooraf verwacht voor het uitstaptraject?	5	5	50
Hoeveel deelnemers zijn ingestroomd in het uitstaptraject?	20	11	103
Hoeveel deelnemers zijn effectief uitgestroomd?	0	8	47
Hoeveel deelnemers zijn tussentijds gestopt met het traject?	1		
Hoeveel deelnemers zitten nog in een traject?	20	5	50

gegevens op basis van extra inventarisatie

gegevens op basis van voortgangsrapportage

* Dit aantal is relatief hoog, omdat hierin ook mensen zitten die uit de prostitutie zijn gestapt, maar nog wel in het uitstaptraject /nazorgfase zitten.

Box 7 motivatie om door te zetten

“Als je ander werk wilt, dan moet je heel wat verwerken. Het is belangrijk dat je er echt aan toe bent. Er komt namelijk heel veel boven.” Als motivatie om door te zetten als het moeilijk gaat denkt Anna* juist na over hoe het vroeger was. De herinnering aan al die ellende zorgt er dan voor dat ze volhoudt.

5.2.2 MOGELIJKHEDEN BIJ SUCCESVOL UITSTAPPEN

Personen die een succesvolle begeleiding krijgen naar ander betaald werk, vinden meestal werk in de schoonmaakbranche, thuiszorg of detailhandel. Andere voorbeelden die de ondervraagden hebben genoemd zijn een baan als kamermeisje, een baan in de administratie en tramconductor.

Box 8 succesvol uitstappen

Eveline* loopt momenteel (met behoud van uitkering) stage bij een sportschool als fitnessinstructrice. Daarnaast volgt ze nog een vervolgopleiding die de gemeente voor haar betaalt. Omdat het nieuwe leven soms nog lastig vol te houden is, heeft ze hierin veel steun aan haar trajectbegeleider.

Lang niet iedereen kan worden begeleid naar ander betaald werk. Dit wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door te grote psycho-sociale problematiek, het niet af kunnen kicken van de verslaving (maar deze alleen onder controle krijgen) of gebrek aan opleiding en andere werkervaring. Mogelijke alternatieven zijn dan: een uitkering, stage, dagbesteding, opleiding of vrijwilligerswerk.

Een aantal programma's heeft bedrijven benaderd om mogelijkheden voor werk voor (ex)prostituees te inventariseren. Het blijkt erg lastig om bedrijven te vinden die werk hebben voor (ex) prostituees. Over het algemeen schatten bedrijven het risico op problemen bij deze doelgroep hoog in, waardoor zij deze doelgroep weinig mogelijkheden bieden. Bedrijven lijken meer interesse te hebben als er een financiële vergoeding tegenover staat, zoals gesubsidieerde werkplekken.

Box 9 dagbesteding

Laura* geeft aan dat het essentieel te vinden een dagbesteding te hebben. “Juist het onder de mensen zijn en het contact met de ‘andere’ wereld geven een positieve wending aan de verandering in je leven.”

5.3 TUSSENTIJDs STOPPEN EN TERUGVAL

5.3.1 AANTAL DEELNEMERS DAT TUSSENTIJDs STOPT

Bij het aantal deelnemers dat tussentijds stopt is dezelfde tweedeling zichtbaar als bij het aantal deelnemers dat succesvol uitstapt: Projecten die later zijn begonnen hebben minder tussentijdse uitval dan projecten die vanaf het begin bestonden. Bij projecten die later zijn begonnen zitten bijna alle deelnemers nog in het traject. Bij projecten die vanaf het begin bestaan varieert de tussentijdse uitval tussen de projecten onderling,

van ongeveer één procent tot een kwart van de deelnemers . Wat de verklaring is voor deze verschillen, is onduidelijk.

Box 10 voorkomen van terugval

Elise* geeft aan dat de persoonlijke begeleiding van een trajectbegeleider meerwaarde heeft, omdat het haar motiveert door te gaan met de ingeslagen weg. “Voor een baas werken is erg lastig als je lang eigen baas bent geweest. In het begin ben je geneigd niet te komen opdagen als je geen zin hebt. Dan heb je iemand nodig die je een spiegel voorhoudt en een luisterend oor biedt.”

Een klein deel van de prostituees die met succes zijn uitgestapt vallen alsnog terug. Hoeveel dit er precies zijn is niet bekend.

5.3.2 FACTOREN DIE HET RISICO OP TUSSENTIJDSE UITVAL OF TERUGVAL VERGROTEN

Onderstaande factoren vergroten het risico op tussentijdse uitval en terugval of zorgen er voor dat het een prostituee niet lukt om uit te stappen:

- Stigma op prostitutieverleden: Ondanks dat het beroep prostituee gelegaliseerd is, kleeft er nog een stigma aan. Het is vaak moeilijk om de periode waarin deelnemers werkzaam zijn geweest als prostituee op hun CV te verklaren ('gat in het CV'). Daarnaast heeft een aantal deelnemers geen relevante werkervaring. Dit roept vaak vragen op bij potentiële werkgevers, wat het lastig maakt een andere baan te vinden. Als deelnemers een andere baan hebben gevonden, blijft dit stigma een probleem. Ook tegen bijvoorbeeld nieuwe collega's kunnen deelnemers niet of nauwelijks vertellen wat ze hebben gedaan. Ze voelen zich dus gedwongen in hun 'nieuwe leven' weer te liegen.
- De financiële positie: De financiële positie van de deelnemers verandert sterk als zij uit de prostitutie stappen. Vaak verdienen de deelnemers veel minder in hun nieuwe baan dan dat zij verdienden als prostituee. Deze verandering is voor sommige deelnemers te groot.
- Schulden: Het is belangrijk dat prostituees met schulden schuldhulpverlening krijgen om deze schulden onder controle te krijgen. Zo lang de schulden niet onder controle zijn, is het voor prostituees vrijwel onmogelijk om uit te stappen. Dat deelnemers vaak achteruit gaan in inkomen, maakt dit extra lastig.
- Huisvesting: Deelnemers die geen huisvesting hebben of huisvesting hebben in het circuit in de seksbranche, hebben andere huisvesting nodig om succesvol uit te kunnen stappen. Huisvesting is echter in veel plaatsen (vooral in de randstad) een groot probleem.
- Onrealistische verwachtingen: Sommige deelnemers hebben onrealistische verwachtingen. Deelnemers die verwachten dat ze meteen een andere (goed betaalde) baan krijgen, worden geconfronteerd met een andere werkelijkheid.
- Sociaal netwerk: Vaak hangt het sociaal netwerk van een prostituee samen met het werk. Prostituee zijn heeft invloed op alle facetten van je leven. Als een prostituee uitstapt, valt vaak het hele sociale netwerk weg. Het opbouwen van een nieuw sociaal netwerk is erg moeilijk en tijdrovend. Bovendien hebben veel deelnemers moeite met het vertrouwen van anderen.
- De spanning: Een aantal uitgestapte prostituees mist de spanning van het werk als prostituee.

Box 11 (on)realistische verwachtingen

Daphne* is erg tevreden over de begeleiding die ze krijgt. “Mijn begeleider houdt rekening met wat ik zelf wil doen. Ik heb grote dromen, maar die zijn niet altijd realistisch. Je moet realistisch blijven in wat kan en een traject duurt vaak heel erg lang. Verder is het belangrijk dat je beseft dat je er echt zelf moet komen. Je moet het zelf echt zelf willen.”

Box 12 Nakomen afspraken in Rotterdam

In Rotterdam krijgen deelnemers die herhaaldelijk afspraken niet nakomen en die niet reageren op telefoontjes een brief. Hierin staat dat het traject voor hen stopt. Later opnieuw instappen is mogelijk voor de deelnemers, maar dan moet de desbetreffende persoon wel laten zien gemotiveerd te zijn voor deelname.

5.4 SUCCESSEN VOLGENS DEELNEMERS

De deelnemers zijn erg te spreken over de persoonlijke begeleiding die ze krijgen vanuit het uitstapprogramma. Elk van hen krijgt een persoonlijk plan van aanpak en een programma op maat. Voor de één kan de transitie naar ander werk niet snel genoeg gaan, de ander heeft eerst tijd nodig om het verleden te verwerken. Het programma voorziet in deze behoefteverschillen.

Volgens de deelnemers is het belangrijk rekening te houden met hun wensen en behoeften. Alle deelnemers vinden dat er goed naar hen geluisterd wordt. Met name de trajectbegeleider, die een vast aanspreekpunt is, geeft de deelnemers vertrouwen.

Box 12 flexibiliteit van het programma

Irene* vindt het een meerwaarde dat de trajectbegeleider meer tijd voor haar heeft dan een maatschappelijk werker in een regulier reïntegratietraject. “De flexibiliteit is daarin belangrijk. Als iets geregeld moet worden, wordt het nú gedaan. Als er nú hulp nodig is, wordt het nu geregeld. Het moment van de hulpvraag is belangrijk, dat is het moment wat aangegrepen moet worden.”

5.5 OVERIGE SUCCESSEN

Bijna alle projecten geven aan dat naast succesvolle uitstroom, nog veel andere resultaten zijn geboekt. Eigenlijk is voor de deelnemers een verbetering op elk leefgebied al een succes. Bijvoorbeeld:

- een verslaafde prostituee die de verslaving onder controle heeft of is afgekickt;
- een dakloze prostituee die opvang heeft gevonden;
- een prostituee met schulden die in de schuldhulpverlening gaat.

Meerdere gesprekspartners noemen het een succes wanneer prostituees weer de regie over hun eigen leven krijgen en hun eigen mogelijkheden zien. Een ander succes is dat prostituees beter in beeld zijn gekomen en er een intensiever en systematischer contact is met prostituees. Ook het feit dat instellingen weten waar ze met hun hulpvragen terecht kunnen zien betrokkenen als een positief resultaat.

5.6 KOSTEN

Er is in totaal tien miljoen aan subsidie verleend. Deze subsidie is op verschillende manieren besteed. De ene instelling heeft het geld geïnvesteerd in het opzetten van de ketensamenwerking. Andere hebben de subsidie besteed aan uitbreiding van het aantal formatieplaatsen, zodat meer capaciteit beschikbaar kwam voor de begeleiding van

prostituees en het aantal deelnemers kon worden uitgebreid. In weer een ander geval is het besteed aan een uitgebreider cursusaanbod (zoals computerlessen). In een enkel geval is het geld besteed aan een behoefteonderzoek onder prostituees.

Het is niet eenduidig aan te geven hoeveel de begeleiding per prostituee kost. Dit heeft meerdere oorzaken:

- De registratie van de deelnemers is niet eenduidig (zie voor een toelichting de eerste paragraaf van dit hoofdstuk)
- Er is geen beeld van de totale kosten, omdat in sommige projecten ook sprake is van andere financiers. De projecten draaien op meer dan alleen de RUPS subsidie.
- De benodigde financiën zijn erg afhankelijk van de doelgroep. Minderjarigen die in een opvangtehuis worden opgenomen, of verslaafde prostituees die eerst moeten afkicken, vragen meer investering dan een deelnemer die te maken heeft met minder complexe problematiek.

We kunnen dus slechts een grove schatting maken. Deze schatting komt neer op een range van 2750 - 4500 euro per deelnemer (exclusief eventuele bijdrage van de gemeente) bij de programma's die al langer lopen. Voor de programma's waarbij de doelgroep te kampen heeft met complexe problematiek (zoals bij verslaafde prostituees het geval is), vallen deze kosten hoger uit. Het is echter niet aan te geven hoeveel hoger, doordat van het subsidiebedrag voor deze projecten ook onderzoek is uitgevoerd. Bij deze kostenindicatie gelden de daarnaast volgende kanttekeningen:

- Als er gesproken wordt over kosten, moet er ook gesproken worden over baten. De baten van een uitstapprogramma zijn echter niet in geld uit te drukken. Er is immers geen sprake van bijvoorbeeld minder aanspraak op een bijstandsuitkering. Ook het welbevinden dat een uitgestapte prostituee ervaart is niet in geld uit te drukken.
- De kosten van programma's die al langer bestaan, vallen lager uit dan die van programma's die recentelijk zijn gestart. Dat heeft twee redenen:
 1. De organisatiekosten (zoals het opzetten van ketensamenwerking) zijn bij deze programma's al gemaakt en komen dus niet voor rekening van de RUPS.
 2. Deze programma's worden niet volledig gefinancierd door de RUPS, maar ook door bijvoorbeeld de gemeente.

5.7 CONCLUSIE

Op basis van de verkregen informatie weten we niet hoeveel prostituees er precies aan de uitstapprogramma's deelnemen en hoeveel er precies zijn uitgestapt. Wel is hiervan een grove inschatting gemaakt. Zo hebben er ongeveer 800-850 prostituees deelgenomen aan een traject. Ten minste 60-75 prostituees zijn tussentijds gestopt. Gezien de complexiteit van de doelgroep lijkt dit een goed resultaat.

Branches waar uitgestapte deelnemers gaan werken zijn de schoonmaakbranche, thuiszorg of detailhandel. Als begeleiden naar ander betaald werk niet mogelijk is, zijn een stage, opleiding, vrijwilligerswerk, dagbesteding of een uitkering goede alternatieven. Overigens is het lastig bedrijven te vinden die goede mogelijkheden bieden voor ander betaald werk, omdat zij het risico op problemen bij deze doelgroep hoog inschatten.

Factoren die het risico op tussentijdse uitval of terugval vergroten, zijn onder andere de veranderde financiële positie van de deelnemers, schulden, het onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal, het snelle geld dat verdiend kan worden in de prostitutie, gebrek aan goede huisvesting en onrealistische verwachtingen. Vaak gaat het om een

combinatie van factoren. Ook het stigma dat kleeft aan de sector en het breken met het oude netwerk vormen obstakels. Enkele uitgestapte deelnemers missen de spanning van een baan als prostituee.

Naast succesvol uitstappen zijn er nog andere successen behaald met de uitstapprogramma's, zoals de aanpak van verslaving of schulden of het (her)nemen van de regie op het eigen leven.

6. TOEKOMST UITSTAPPROGRAMMA'S

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de toekomst van de dertien uitstapprogramma's na beëindiging van de stimuleringsregeling er uit ziet. Daarnaast bevat dit hoofdstuk een overzicht van de plannen voor het toepassen van een uitstapprogramma in andere gemeenten. In de laatste paragraaf worden de belangrijkste conclusies gegeven.

6.1 TOEKOMST VAN DE DERTIEN UITSTAPPROGRAMMA'S

Per 1 juli 2011 zijn de gemeenten/instellingen zelf verantwoordelijk voor de financiering van hun uitstapprogramma. Een aantal programma's wordt in de huidige vorm voortgezet, een aantal gaat door in afgeslankte vorm en voor een aantal programma's is de toekomst nog onzeker.

6.1.1 VOORTZETTING IN HUIDIGE VORM

- Nijmegen: Er komt geen extra geld vanuit de gemeente voor de samenwerkende organisaties. Wel hebben alle samenwerkende organisaties toegezegd het hulpaanbod op te nemen in het reguliere budget. De ketenregie vanuit de gemeente vervalt, momenteel wordt onderzocht wie uiteindelijk de regie gaat voeren.
- Fier Fryslân: Fier Fryslân krijgt geen subsidie van de gemeente, omdat zij landelijk opereren. De ministeries van VWS en V&J hebben onlangs besloten Fier Fryslân een nieuwe subsidie te verstrekken. Hiermee is de extra opvang van slachtoffers van loverboys tot eind 2012 gegarandeerd.
- Zwolle: Het uitstapprogramma wordt opgenomen in het reguliere werk en loopt dus door. Het is mogelijk dat de kleinere gemeenten minder prioriteit krijgen, gezien het lage aantal deelnemers.
- Eindhoven: Het programma gaat door. De gemeente breidt het aantal trajectbegeleiders uit van één naar drie personen.

6.1.2 VOORZETTING IN AFGESLANKTE VORM

- Utrecht: De gemeente heeft toegezegd het programma tot eind 2012 grotendeels te financieren. Het programma levert wel 0,5 van de 2,5 fte in, waardoor er twaalf deelnemers minder kunnen worden begeleid. Daarnaast investeert de gemeente extra in de aanpak van de verborgen prostitutie.
- Rotterdam: Ook in Rotterdam gaat het project terug naar het niveau van vóór de RUPS-subsidie, omdat er dan minder geld beschikbaar is voor de trajectbegeleiders. De huidige deelnemers kunnen in traject blijven, maar er zullen minder nieuwe deelnemers instromen.
- Den Haag: De gemeente heeft geld beschikbaar gesteld voor het opzetten van een dienstencentrum waarin het uitstapprogramma een vaste plek krijgt. Dit bedrag is kleiner dan de RUPS-subsidie die ze ontvangen waardoor het programma ruim vier formatieplaatsen moet inleveren.
- Arnhem: Het uitstapprogramma gaat wel door, maar niet met dezelfde intensiteit.
- Gemeente Amsterdam: Zonder de RUPS-subsidie is de kans realistisch dat de hulpverlening weer terug naar het 'oude' niveau gaat. Dit houdt niet in dat er geen hulpverlening meer zal zijn voor prostituees. Voor de RUPS was er ook al veel hulpvraag van prostituees naar begeleiding bij het stoppen met of veranderen van werk. Veel werkzaamheden blijven dus bestaan.

6.1.3 TOEKOMST ONDUIDELIJK

- Scharlaken Koord: De toekomst van het project in Deventer staat nog ter discussie. De gemeenteraad moet hier nog een uitspraak over doen. In Haarlem wacht men de evaluatie¹⁶ af en in Amsterdam (project 'nieuw perspectief') is geld gereserveerd voor voortzetting.
- Terwille SCV: Het programma beschikt nog over voldoende subsidie om het project in 2011 te bekostigen. Of de gemeente geld vrijmaakt voor 2012 is nog onduidelijk.
- Breda: Voortzetting van het uitstapprogramma lijkt onwaarschijnlijk.
- VNN Groningen: Dit programma betreft een onderzoek, en wordt dit jaar afgerond. Wat daarna volgt, is afhankelijk van de resultaten van dit onderzoek.

Opvallend is dat bij deze programma's de gemeente zelf geen ketenpartner is in het uitstapprogramma.

6.2 PLANNEN VOOR UITSTAPPROGRAMMA'S IN ANDERE GEMEENTEN

Buiten de RUPS-programma's zijn er in Nederland geen uitstapprogramma's voor prostituees waarin ketensamenwerking en trajectbegeleiding zijn geregeld. Prostituees in deze gemeenten kunnen gebruik maken van het reguliere hulpaanbod. In dit reguliere aanbod is echter beperkt kennis aanwezig over deze doelgroep en is er minder ruimte voor de noodzakelijke persoonlijke begeleiding van de trajectbegeleider.

In enkele van deze gemeenten bestaat de behoefte aan een uitstapprogramma. Zo wil Alkmaar graag een uitstapprogramma opzetten. Ten tijde van de RUPS-regeling was er echter geen uitvoerende instantie die dit op zich kon nemen. Medio april 2011 wordt het Centrum voor Prostitutiezorg in Alkmaar geopend. De uitvoering van een uitstapprogramma past uitstekend binnen dit centrum. Gemeente Alkmaar heeft vooral behoefte aan praktische informatie voor de uitvoerende instanties. "Beleidsstukken kunnen we allemaal wel vinden, maar hoe doe je dat in de praktijk", aldus de beleidsmedewerker in Alkmaar. De gemeente heeft behoefte aan informatie over effectieve activiteiten en interventies, nuttige contacten en samenwerkingspartners en relevante wet- en regelgeving.

In Emmen was onvoldoende capaciteit om een uitstapprogramma op te zetten toen de RUPS-subsidie ter beschikking kwam. Het onderwerp had toen ook onvoldoende prioriteit. Gemeente Emmen geeft wel aan dat een instrument om een uitstapprogramma op te zetten voorziet in een behoefte.

In een aantal gemeenten (bijvoorbeeld Gouda en Enschede) is geen behoefte aan een uitstapprogramma. Gouda geeft aan dat er weinig prostitutie is in de gemeente. Onderzoek in de gemeente Enschede wees uit dat er bij prostituees geen behoefte bestond aan een uitstapprogramma. Hoe het behoefteonderzoek is uitgevoerd, is bij het CCV niet bekend.

6.3 CONCLUSIE

Na 1 juli zijn de gemeenten/instellingen zelf verantwoordelijk voor de financiering. Alle deelnemende gemeenten en instellingen zijn vooraf geïnformeerd over de eindigheid van de RUPS-subsidie. De meeste programma's waren hierop voorbereid en hebben gezocht naar alternatieve financiering. Indien nodig, hebben zij hun doelen en verwachtingen bijgesteld. In de meeste gevallen ondervinden de deelnemers die begeleiding ontvangen in deze programma's geen negatieve gevolgen van de aanpassingen.

¹⁶ De evaluatie van het CCV.

Sommige programma's hebben echter onvoldoende geanticipeerd op de beëindiging van de subsidie of krijgen bij de gemeente geen voet aan de grond voor voortzetting. De deelnemers van deze programma's zullen de gevolgen na 1 juli wel merken, omdat zij zijn aangewezen op het reguliere hulpaanbod. Het huidige begeleidingstraject wordt stopgezet.

Een aantal gemeenten die geen gebruik hebben gemaakt van de RUPS geeft aan een uitstapprogramma in de toekomst te overwegen.

7. CONCLUSIE

Wat is de meerwaarde geweest van de RUPS? En wat zijn de succes- en faalfactoren van een uitstapprogramma? Een eenduidig antwoord op deze vragen is er niet. Hiervoor zijn verschillende oorzaken. Omdat de programma's niet op dezelfde manier registreren zijn de resultaten en de verschillen tussen de programma's niet goed meetbaar. Bovendien zit het grootste deel van de deelnemers nog in het begeleidingstraject. Hierdoor is nog niet bekend of de begeleiding ook voor hen tot uitstappen leidt. Het feit dat de meeste programma's ook na afloop van de regeling doorgaan en hiervoor alternatieve financiering hebben gevonden, duidt echter op de meerwaarde van een uitstapprogramma. De stimuleringsregeling heeft daarmee in een behoefte voorzien.

Doel RUPS

De RUPS had tot doel gemeenten en instellingen te stimuleren een programma op te zetten voor de begeleiding van prostituees die de wens hebben uit het vak te stappen. Hoe gemeenten en instellingen hieraan invulling wilden geven, stond vrij. Dit zien we ook terug in de grote onderlinge verschillen in visie, aanpak en doelstellingen. Zo heeft een aantal gemeenten een uitstapprogramma opgezet, zijn er projecten die hun bestaande trajecten hebben uitgebreid of is er een behoefteonderzoek uitgevoerd.

Niet duidelijk wanneer een traject succesvol is

De afwezigheid van eenduidige registratie bemoeilijkt het doen van uitspraken over de resultaten. Ieder uitstapprogramma's registreert de in- en uitstroom van hun programma op hun eigen manier. Daardoor is moeilijk te bepalen welke factoren een programma succesvol maken. Dit verschil hangt deels samen met de verschillen in doelgroepen. Daarnaast moet om te bepalen of een programma succesvol is, de kosten worden afgezet tegen de baten. Dit onderzoek heeft echter zeer beperkt inzichtelijk kunnen maken wat een begeleidingstraject kost, omdat de programma's en doelgroepen hiervoor te zeer verschillen. Ook het gegeven dat er niet eenduidig wordt geregistreerd speelt hierbij een rol.

Meer sturing op eenduidige registratie van resultaten wenselijk

Hoewel onderlinge verschillen deels zijn te herleiden tot verschillen in doelgroep, is meer uniformiteit in de registratie wel degelijk mogelijk én wenselijk. Pas wanneer de programma's de behaalde successen in een traject eenduidig registreren (bijvoorbeeld uitgesplitst naar de verschillende leefgebieden en doelgroepen), kunnen we bepalen welke factoren aan deze resultaten bijdragen. Voor een eenduidige registratie is onderlinge afstemming tussen de projecten noodzakelijk. Meer sturing op lokale doelstellingen, de manier waarop deze bereikt kunnen worden en de termijn waarop dit moet gebeuren, is wenselijk.

Deelname aan begeleidingstrajecten overtreft verwachtingen

Hoewel de resultaten onderling moeilijk vergelijkbaar zijn, geven de registraties wél een redelijk eenduidig beeld van de deelname aan de trajecten. Een opvallend resultaat is dat de instroom hoger is dan vooraf werd geschat. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het aanbod de vraag creëert. Het feit dat er een uitstapprogramma is, zet prostituees aan het denken en doet ze besluiten uit te stappen. Een andere mogelijke verklaring is dat de behoefte om uit te stappen ontstaat door een incident.

Wel duren de begeleidingstrajecten vaak langer dan tevoren was ingeschat. Dit heeft te maken met de problematiek waarmee deelnemers kampen. Deze is vaak zwaarder dan gedacht, waardoor meer hulpverlening nodig is.

Effect RUPS op uitstappen nog niet aantoonbaar, maar wel waarschijnlijk

Hoewel we het niet kunnen staven met cijfers, is het aannemelijk dat de regeling succes heeft gehad. De uitstapprogramma's helpen prostituees bij het creëren van de basisvoorwaarden die nodig zijn om de regie over het eigen leven te kunnen (her)nemen. De deelnemers en de professionals die (direct dan wel indirect) bij de uitstapprogramma's zijn betrokken, bevestigen deze aanname. Deelnemers hebben met succes gewerkt aan het oplossen van schulden, verslaving of andere problemen en een deel van de deelnemers heeft ander betaald werk gevonden. Het feit dat de meeste programma's (zij het in afgeslankte vorm) ook na afloop van de regeling doorgaan is veelzeggend.

Lokaal onvoldoende lange termijn-visie

Voor een deel van de programma's is de toekomst nog onzeker. Meestal is dit geen vrijwillige keuze. Hoewel de eindigheid van de regeling bij de programma's bekend was, hebben sommige programma's geen alternatieve financiering gevonden. In een aantal van deze programma's ontbrak het aan een lange-termijnvisie over de borging van het uitstapprogramma. Andere programma's hebben wel gezocht, maar geen financiering gevonden. De uitvoerende instellingen ronden de lopende begeleidingstrajecten nog af, maar starten geen nieuwe trajecten meer op. Vanzelfsprekend heeft dit gevolgen voor prostituees die in de toekomst willen uitstappen. Zij zullen dit grotendeels op eigen kracht moeten doen. Daarnaast gaat een deel van de opgebouwde deskundigheid bij hulpverleners in deze programma's verloren.

Belangrijkste bouwstenen: deskundige hulpverleners en goede ketensamenwerking

Er is veel deskundigheid in het veld en zowel de professionals als de deelnemers beschikken over goede ideeën voor randvoorwaarden voor een succesvol uitstapprogramma.

De grootste succesfactor bij het opzetten van een uitstapprogramma is de gedrevenheid en deskundigheid van de hulpverleners die in dienst zijn van de betrokken instanties. Dit geldt voor zowel de verwijzers als voor de samenwerkende instanties en in het bijzonder voor de instanties die de trajectbegeleiding verzorgen. De conclusie dat het uitstapprogramma drijft op deze hulpverleners is gerechtvaardigd.

In deze drijvende kracht schuilt echter tegelijkertijd een valkuil. Het programma speelt zich vooral af op de 'werkvloer', maar moet op strategisch niveau voldoende zijn afgedekt. Niet alleen binnen de eigen organisatie, maar binnen de hele hulpverleningsketen. Dit is zoals gezegd niet altijd in voldoende mate gebeurd. Dit heeft voor een aantal programma's ingrijpende gevolgen gehad¹⁷.

¹⁷ Hoofdstuk 8 van dit evaluatierapport bevat een totaal overzicht van de succes- en faalfactoren van de uitstapprogramma's.

8. SUCCESFACTOREN

Bestaande en toekomstige programma's doen er goed aan aandacht te besteden aan zowel de inhoud als de organisatie van het programma. Aan kennis en deskundigheid van de inhoud bestaat geen gebrek, maar aan een goed doordachte organisatie ontbreekt het vaak nog. Dit is echter essentieel voor de lokale borging van een uitstapprogramma of het verwezenlijken van eventuele regionale of zelfs landelijke ambities.

8.1 ORGANISATORISCHE RANDVOORWAARDEN EN SUCCESFACTOREN

Het creëren van organisatorische randvoorwaarden is grotendeels een aangelegenheid van beleidsmakers. Dit kunnen beleidsmakers zijn van gemeenten of instellingen die overwegen een uitstapprogramma op te zetten.

- *Doel uitstapprogramma*
Het opzetten van een uitstapprogramma begint bij het bepalen van het doel van het programma. Wanneer is je doel bereikt? Is je doel bereikt wanneer alle prostituees ander (betaald) werk hebben? Of is je doel bereikt als een deel van de prostituees is uitgestapt en bezig is zich om te scholen? Of wanneer een of meer andere leefgebieden zijn aangepakt?
- *Doelgroep uitstapprogramma*
Bedenk vooraf op welke doelgroep het uitstapprogramma zich richt. Richt het programma zich op alle vormen van prostitutie of een specifieke sector (bijvoorbeeld raamprostitutie)? De inrichting van je programma en de partners met wie je gaat samenwerken zijn hiervan afhankelijk.
- *Sociale kaart*
Voordat een gemeente of instelling kan starten met een uitstapprogramma is het belangrijk een goed beeld te hebben van de hulp- en dienstverlening in de regio waarvan ze gebruik kan maken. Maak gebruik van vaste contactpersonen en kijk verder dan de gemeentelijke grenzen.
- *Wachtlijsten potentiële samenwerkingspartners*
Organisaties waar instellingen mee samenwerken hanteren vaak (lange) wachtlijsten. Soms zijn deze zo lang, dat het zinvol is om een bepaalde vorm van hulp- of dienstverlening bij een andere organisatie in te huren of te overwegen bepaalde hulp zelf aan te bieden. Breng vooraf de mogelijkheden en onmogelijkheden van potentiële samenwerkingspartners in kaart. Op deze manier verklein je het terugvalrisico en voorkom je dat deelnemers aan het uitstapprogramma slachtoffer worden van stagnatie in het hulpverleningstraject.
- *Landelijke en lokale regelgeving*
Onderzoek de bestaande regelgeving alvorens een programma op te zetten. De B9-regeling is bijvoorbeeld relevant voor een uitstapprogramma omdat hierin de juridische procedures rondom (aangifte) van mensenhandel geregeld is. Kennis van deze regeling is een noodzakelijke voorwaarde voor het inrichten van je programma. Verdiep je ook in lokale regelgeving en de regelgeving waaraan samenwerkingspartners zijn gebonden. Een voorbeeld is de regelgeving over het verstrekken van urgenties voor woonruimte. Deze is vaak lokaal vastgelegd.

Wanneer zelfstandige woonruimte een voorwaarde is voor deelname in het programma, dan is het noodzakelijk te weten of dit realistisch is. Een doorstroom naar hulpverlenende instanties moet een instelling kunnen garanderen.

- *Mogelijkheden (regionale) samenwerking*
Inmiddels hebben dertien projecten ervaring opgedaan met uitstapprogramma's. Nieuwe gemeenten of instellingen die een uitstapprogramma opzetten kunnen gebruik maken van deze ervaring. Bekijk ook of efficiencywinst te behalen is door (regionaal) samen te werken. Voor deelnemers biedt een programma met een regiofunctie voordelen. Dat geldt bijvoorbeeld voor deelnemers die verhuizen of die in een andere gemeente wonen dan waarin ze werken.
- *Gemeente als ketenregisseur, instelling als uitvoerder*
De gemeente is de aangewezen partij om de regie van een uitstapprogramma te voeren. De gemeente kan ketenpartners sturen en toezien op het nakomen van afspraken. Een mooi voorbeeld van een ketenregie is het Nijmeegse model¹⁸.
- *Taken en verantwoordelijken*
Het uitstapprogramma valt of staat met de ketensamenwerking. Voor een goede ketensamenwerking is het nodig heldere afspraken te maken over ieders taken en verantwoordelijkheden. Dit geldt voor zowel de verwijzende instanties als de organisaties met wie een gemeente of instelling samenwerkt. Zorg daarbij voor korte lijnen en vaste aanspreekpunten bij de samenwerkende organisaties, voor zowel de trajectbegeleider als voor de deelnemers.
- *Mogelijkheden Publiek-Private Samenwerking (PPS)*
Denk bij het aangaan van samenwerkingsverbanden ook aan mogelijke PPS-constructies. Een dergelijke samenwerking past vaak goed in de doelstellingen van uitzendbureaus of reïntegratiebedrijven om maatschappelijk verantwoord te ondernemen.
- *Affiniteit doelgroep uitvoerende instantie*
Het is belangrijk dat de instantie die het uitstapprogramma gaat uitvoeren affiniteit heeft met de doelgroep. Richt een programma zich bijvoorbeeld voornamelijk op straatprostituees, waarbij verslavingsproblematiek veelal een grote rol speelt, dan ligt het voor de hand dat een instelling voor verslavingszorg de uitvoering van het programma verzorgt.
- *Structurele financiering*
Voor een goede borging van een uitstapprogramma is het belangrijk om structurele financiering te regelen. De consequenties van het niet hebben van een structurele financiering zijn dat programma's het aantal nieuwe trajecten moet afbouwen of zelfs bestaande trajecten moet stopzetten.

¹⁸

Zie hiervoor paragraaf 3.3.

8.2 INHOUDELIJKE RANDVOORWAARDEN EN SUCCESFACTOREN

Bij de inhoudelijke invulling van het programma zijn de hulpverleners aan zet. Zij hebben vanuit hun expertise het meeste zicht op een geschikte invulling van het begeleidingstraject.

- *Investeer tijd om een vertrouwensband te creëren*
Persoonlijk aandacht en het creëren van een vertrouwensband met de deelnemers is de meest genoemde succesfactor. Het is ook de eerste randvoorwaarde die moet worden gecreëerd. De deelnemers hebben in veel gevallen negatieve ervaringen of zelfs trauma's opgelopen, die maken dat ze niet zomaar iemand in vertrouwen nemen.
- *Schep realistische verwachtingen bij de deelnemer*
Het scheppen van realistische verwachtingen is eveneens een belangrijke randvoorwaarde voor succes en moet in de oriëntatiefase een belangrijke positie innemen. Deelnemers die lange tijd in de prostitutie hebben gewerkt, hebben over het algemeen geen realistisch beeld van wat hun kansen op de arbeidsmarkt zijn en wat een realistisch salaris is. Bovendien hebben ze zelf vaak meer geld verdiend dan ze in de toekomst zullen verdienen. Ook de termijn waarop de deelnemer zijn of haar doel wil behalen moet een instelling bespreekbaar maken. Bij tegenslagen, al dan niet veroorzaakt door onrealistische verwachtingen, is de kans groot dat ze terugvallen en weer in de prostitutie belanden.
- *Begeleiding op maat*
Omdat elke deelnemer andere behoeften, wensen en problemen heeft, is begeleiding op maat nodig. Stel samen met de deelnemer een trajectplan op, waarin je per leefgebied SMART de te bereiken doelen vastlegt. Dit betekent dat de begeleider doelen concreet moet formuleren en dat ze meetbaar moeten zijn. Ook is het belangrijk dat de deelnemer achter de doelen staat, dat de doelen realistisch zijn en dat onderling afspraken worden gemaakt over de termijn waarop ze moeten worden bereikt. Benoem indien mogelijk ook subdoelen, zodat de deelnemer zijn doel stapsgewijs kan bereiken.
- *Werk met vaste, goed bereikbare trajectbegeleiders*
De trajectbegeleiders zijn voor veel deelnemers een rots in de branding en een rolmodel. Trajectbegeleiders leren hen eigen keuzes te maken, grenzen te stellen en houden hen een spiegel voor. Zonder een vaste contactpersoon is het voor deelnemers erg moeilijk zelfstandig de weg te vinden naar een nieuwe dagbesteding. Ze raken al snel verdwaald door onbegrip, bureaucratie, gevoel van wantrouwen en het denken vanuit een ander normatief kader. Een goede bereikbaarheid, ook buiten kantooruren, is daarbij essentieel. Draag zorg voor een goede achtervang.
- *Waak voor moraliseren*
Begeleiding bij uitstappen is één van de vormen van dienstverlening die je prostituees kunt bieden. Hulpverleners brengen deze mogelijkheid ter sprake wanneer zij bij de prostituee signalen opvangen dat deze zou willen uitstappen. Hulpverleners moeten ervoor waken teveel te handelen vanuit hun eigen normatief kader. Wanneer je als hulpverlener moraliserend overkomt werkt dit contra-productief.

- *Denk goed na over de volgorde in het hulpverleningstraject*
Hoewel de volgorde binnen een hulpverleningstraject van deelnemer tot deelnemer verschilt, ligt het voor de hand te starten met de basis. In geval van bijvoorbeeld verslaving is het goed eerst hier aan te werken. Ook wanneer een deelnemer schulden heeft is het goed eerst hiermee aan de slag te gaan.
- *Maak gebruik van de mogelijkheden van het internet*
Internet speelt in de toekomst een steeds grotere rol binnen de prostitutie. Prostituees bieden steeds vaker hun diensten aan via escortbureaus of het internet. Dit kan een belangrijk medium zijn voor het bereiken van de doelgroep. Vandaag de dag maakt de hulpverlening nog weinig gebruik van dit medium.

BIJLAGE 1: BESLUIT RUPS

(Tekst geldend op: 12-04-2011)

Besluit van de Minister van Justitie van 12 december 2008, houdende de bekendmaking van de subsidieregeling ter stimulering van de ontwikkeling van uitstapprogramma's voor prostituees (v/m)

De Minister van Justitie,

Handelende in overeenstemming met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

Gelet op artikel 35, eerste lid van de Wet Justitiesubsidies;

Besluit:

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. *aanvraag*: een verzoek om subsidieverlening;
- b. *aanvrager*:
 - 1°. een gemeente die een aanvraag doet op grond van deze regeling, eventueel mede namens een samenwerkingsverband met andere gemeenten;
 - 2°. een maatschappelijke organisatie zonder winstoogmerk die uitvoering van het programma (mede-)coördineert;
- c. *prostituee*: degene (v/m) die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling;
- d. *uitstapprogramma*: programma waarin begeleiding van prostituees plaatsvindt bij het vinden van werk of dagbesteding buiten de prostitutie.

Artikel 2

- 1. Ter stimulering van het ontwikkelen van uitstapprogramma's voor prostituees kan de minister subsidie verlenen aan een projectvoorstel ten behoeve van de ontwikkeling, facilitering of uitvoering van een uitstapprogramma.
- 2. Voor de uitvoering van deze regeling is een bedrag van in totaal € 14,5 miljoen beschikbaar. Voor het jaar 2008 is een bedrag van € 0,5 miljoen beschikbaar. Voor het jaar 2009 is een bedrag van € 7 miljoen beschikbaar en voor het jaar 2010 is een bedrag van € 7 miljoen beschikbaar.

§ 2. Aanvraag en beslissing op de aanvraag

Artikel 3

1. Een aanvraag om subsidieverlening gaat vergezeld van een projectvoorstel als bedoeld in artikel 2, eerste lid.
2. Indien de aanvraag wordt ingediend door een maatschappelijke organisatie, bestaat de aanvraag tevens uit een beschrijving van de wijze waarop één of meerdere gemeenten betrokken zijn bij het uitstapprogramma en hun verantwoordelijkheid nemen voor een goede uitvoering van het uitstapprogramma.
3. Een aanvraag wordt gedaan bij het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie.
4. Aanvragen kunnen worden ingediend tot 31 december 2009. In een projectvoorstel, bedoeld in artikel 2, eerste lid, is opgenomen een omschrijving van de inhoud van het uitstapprogramma, alsmede een plan van aanpak voor de uitvoering van het uitstapprogramma.
5. Het projectvoorstel bevat in ieder geval de volgende onderdelen:
 - a. een analyse van de doelgroep en de specifieke problematiek van deze doelgroep;
 - b. een schatting van het aantal prostituees dat naar verwachting gebruik zal maken van het uitstapprogramma;
 - c. een beschrijving van de doelstelling en de beoogde resultaten;
 - d. randvoorwaarden voor deelname, in ieder geval:
 - 1°. deelname aan een uitstapprogramma door een prostituee vindt plaats op vrijwillige basis;
 - 2°. deelname aan een uitstapprogramma staat open voor alle prostituees;
 - 3°. met de prostituee wordt een convenant gesloten waarin bindende afspraken worden gemaakt over deelname, leerdoelen en opbouw van het programma;
 - e. het uitstapprogramma bestaat uit de volgende fasen:
 - 1°. een contactfase;
 - 2°. een oriëntatiefase;
 - 3°. een uitvoeringsfase;
 - 4°. een nazorgfase.
6. In het plan van aanpak, bedoeld in het vijfde lid, is zo nauwkeurig mogelijk opgenomen:
 - a. een beschrijving van de taakverdeling en verantwoordelijkheden binnen het project;
 - b. een beschrijving van de planning van het project, waaronder de begindatum en de duur van het project;
 - c. een gespecificeerde begroting;
 - d. een beschrijving van de projectstructuur;
 - e. een beschrijving van wijze van voortzetting van het uitstapprogramma na afloop van de subsidieperiode;
 - f. een beschrijving van de wijze waarop het project wordt geëvalueerd.

Artikel 4

1. De minister geeft een beschikking binnen dertien weken na ontvangst van de aanvraag.
2. De minister wint omtrent de aanvraag het advies in van een beoordelingscommissie waarin in ieder geval zijn vertegenwoordigd het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
3. De minister beslist in ieder geval afwijzend op een aanvraag indien:
 - a. de aanvraag niet voldoet aan de voorschriften in deze regeling;
 - b. subsidieverzoeker onvoldoende aannemelijk maakt de capaciteit te hebben om het project naar behoren te ontwikkelen, te faciliteren of uit te voeren.
4. De minister verdeelt het beschikbare budget in de volgorde van ontvangst van de aanvragen, met dien verstande dat indien een aanvrager niet heeft voldaan aan de voorschriften genoemd in artikel 3 en met toepassing van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid is gesteld de aanvraag aan te vullen, de dag waarop de aanvraag voldoet aan de voorschriften genoemd in artikel 3 als datum van ontvangst geldt.
5. Bij de subsidieverlening kunnen nadere verplichtingen worden opgelegd, die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie.

§ 3. Voorschotten

Artikel 5

1. Op basis van een voorlopige beschikking tot subsidieverlening, kunnen door de minister voorschotten worden verstrekt.
2. In totaal zal het bedrag aan voorschotten niet groter zijn dan 80 procent van het bij de subsidieverlening vermelde maximale subsidiebedrag per kalenderjaar.
3. De minister kan afwijzend beschikken op een aanvraag om een voorschot, indien de subsidie-ontvanger niet heeft voldaan aan ingevolge de subsidieverlening voor hem geldende verplichtingen, dan wel indien hij failliet is verklaard of aan hem surséance van betaling is verleend.

§ 4. Verplichtingen van de subsidie-ontvanger ten aanzien van de uitvoering van het project

Artikel 6

1. De subsidie-ontvanger zorgt ervoor dat de subsidie op doelmatige wijze wordt gebruikt conform de doeleinden waarvoor ze wordt verstrekt.
2. De subsidie-ontvanger brengt steeds na afloop van een periode van 12 maanden aan de minister schriftelijk verslag uit omtrent de uitvoering van het project, met inbegrip van een vergelijking van die uitvoering met het projectplan en de bij de subsidieverlening behorende gespecificeerde begroting.

§ 5. Eindrapportage en subsidievaststelling

Artikel 7

1. Binnen dertien weken na afloop van de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, dient de subsidie-ontvanger een aanvraag tot vaststelling van de projectsubsidie in.
2. De aanvraag tot vaststelling van de projectsubsidie omvat in ieder geval een activiteitenverslag als bedoeld in artikel 4:80 van de Algemene wet bestuursrecht en een financiële verantwoording die is gerelateerd aan de goedgekeurde begroting.
3. Indien het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld € 100.000,- of meer bedraagt, dient het eindverslag vergezeld te gaan van een accountantsverklaring die is opgesteld op de in Bijlage 1 van deze regeling aangegeven wijze.
4. De subsidie-ontvanger draagt er zorg voor dat de accountant meewerkt aan door of namens de minister in te stellen onderzoeken.
5. Het totale bedrag van subsidievaststelling bedraagt maximaal 100 procent van het bedrag zoals vastgesteld in de voorlopige beschikking tot subsidieverlening.
6. De minister geeft de beschikking tot subsidievaststelling binnen dertien weken na ontvangst van de aanvraag dan wel nadat de voor het indienen ervan geldende termijn is verstreken.

§ 6. Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 8

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 9

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling Uitstapprogramma's Prostituees.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 12 december 2008

De Minister van Justitie,
E.M.H. Hirsch Ballin

BIJLAGE 2: UITWERKING DEELVRAGEN

- 1. Wat zijn ervaringen van aanvragers van RUPS?**
 - a. Welk doel wordt met de uitstapregeling beoogd en in hoeverre zijn er verschillen tussen de projecten waarneembaar?
 - b. Welke ervaringen hebben de aanvragers met de aanvraag van de subsidie voor de uitstapregeling?
 - c. Hoe verloopt de samenwerking met ketenpartners op beleidsniveau?
 - d. Welke resultaten zijn volgens de aanvragers waarneembaar?
 - e. Wat is volgens de aanvragers de meerwaarde van de regeling?
 - f. Wat is de visie van de aanvragers met betrekking tot de toekomst van de regeling voor wat betreft voortzetting, inbedding en borging?
 - g. In hoeverre bestaat er bij de aanvragers behoefte aan een instrument dat zij kunnen gebruiken bij het opzetten van een uitstapregeling voor prostituees?
- 2. Wat zijn ervaringen van betrokken trajectbegeleiders en de ketenpartners met de uitstapprogramma's?**
 - a. Welke ervaringen hebben trajectbegeleiders en de ketenpartners met de ketensamenwerking in het kader van de uitvoering van de regeling?
 - b. Hoe zijn de uitstapprogramma's geborgd in het beleid van de betrokken samenwerkingspartners?
 - c. Hoe verloopt de uitvoering van de regeling in de verschillende fasen (contactfase, oriëntatiefase, uitvoeringsfase en nazorgfase)?
 - d. Wat zijn de ervaringen met het gebruik van het stappenplan?
 - e. Welke resultaten nemen trajectbegeleiders waar?
 - f. Wat is volgens de trajectbegeleiders en de ketenpartners de meerwaarde van de uitstapregeling?
 - g. Wat is de visie van de trajectbegeleiders en de ketenpartners over de toekomst van de uitstapregeling, voor wat betreft: voortzetting, inbedding en borging?
- 3. Wat zijn ervaringen van (ex-)prostituees met de uitstapprogramma's?**
 - h. Wat was de aanleiding voor het gebruik van de uitstapregeling?
 - i. Wat zijn de ervaringen met de intake?
 - j. Welke ervaringen hebben de prostituees met het uitstaptraject?
 - k. Welke resultaten zien de prostituees en voldoen deze aan de verwachtingen?
 - l. Welke ervaringen hebben de prostituees met de nazorg?
- 4. Wat zijn de feiten en cijfers met betrekking tot het uitstappen van prostituees?**
 - a. Hoeveel prostituees stappen uit met gebruik van de RUPS-regeling en hoeveel prostituees stappen uit zonder gebruik te hebben gemaakt van de regeling?
 - b. Welke type prostituees bereiken gemeenten en instellingen met de regeling (Nederlands vs buitenlands, verschillende type prostitutie)

- c. Hoeveel prostituees vinden een andere baan?
 - d. Hoe lang blijven prostituees die gebruik hebben gemaakt van de regeling uit de prostitutie?
 - e. Zijn er opmerkelijke verschillen tussen de verschillende projecten?
- 5. Hoe moet in de toekomst een uitstapregeling vorm krijgen?**
- a. Welke meerwaarde heeft de RUPS voor het uitstappen van prostituees?
 - b. Moet de regeling in de toekomst worden voortgezet?
 - c. Welke mogelijke scenario's zijn te onderscheiden (denk aan onderbrengen bij gemeenten, veiligheidshuizen of anders)? Wat zijn de voor en nadelen van elk van deze scenario's?
- 6. Op welke wijze helpt een instrument gemeenten of instanties ondersteunen bij het opzetten van een uitstapprogramma?**
- a. Bestaat er bij gemeenten die nog geen uitstapprogramma hebben behoefte aan een instrument dat ze hierbij kan ondersteunen?
 - b. Aan welke voorwaarden moet een dergelijk instrument voldoen?
 - c. Hoe kan een dergelijk instrument het beste onder de aandacht worden gebracht bij potentiële gebruikers?

BIJLAGE 3: BESCHRIJVING PROJECTEN

Nederland telt dertien uitstapprogramma's die gebruik maken van de RUPS:

1. IMW Breda
2. Leger des heils Eindhoven
3. PMW humanitas Rotterdam
4. Scharlaken koord; Amsterdam, Deventer en Haarlem
5. Fier Fryslân
6. Shop Den Haag
7. Gemeente Amsterdam
8. Gemeente Arnhem
9. VNN Groningen
10. Gemeente Nijmegen
11. Terwille scv Groningen
12. Gemeente Zwolle
13. GGD Utrecht

Hierna volgt per programma een beknopte beschrijving.

IMW BREDA

DOELGROEP

De doelgroep van het project in Breda zijn prostituees die wonen of werken in de gemeente of regio Breda en die willen stoppen met de prostitutie. Over het algemeen gaat het om vrouwen met een vorm van verslaving. De meeste vrouwen zijn niet gewend aan een vaste werkstructuur waardoor het voor hen moeilijk is toegang tot de reguliere arbeidsmarkt te krijgen. Daarnaast hebben deze vrouwen een slecht ontwikkeld zelfbeeld en zijn ze mentaal, fysiek en sociaal minder weerbaar.

De voortgangsrapportage schetst een duidelijk beeld van de deelnemers van het RUPS-programma. Over het algemeen gaat het om alleenstaande Nederlandse vrouwen. De meeste vrouwen zijn tussen de 25 en 35 jaar oud en hebben een lage opleiding genoten. De deelnemers zijn meestal enkele jaren werkzaam in de prostitutie, waarvan de meeste in privéhuizen en seksclubs.

Deelnemers geven verschillende redenen waarom zij in de prostitutie zijn beland. De meest voorkomende reden is 'in korte tijd veel geld verdienen'. Andere redenen die genoemd zijn: 'vroeger misbruikt', 'gedwongen via partner/vriendje' en 'geld nodig voor gezin/familie'. Ook 'nieuwsgierigheid' en 'problemen/schulden' zijn als reden genoemd.

De prostituees hebben verschillende redenen om uit de prostitutie te willen stappen. De meeste genoemde reden is dat de persoon 'moe' is, 'psychisch ziek' en ook 'schaamte of eenzaamheid' worden genoemd. Daarnaast geven deelnemers aan dat hun partner of kinderen de reden is om uit de prostitutie te willen stappen.

DOELSTELLING

Het doel van dit project is het begeleiden van prostituees die uit het vak willen stappen en een plek in de reguliere arbeidsmarkt willen vinden. Ook het bevorderen van de

maatschappelijke participatie van deze vrouwen en mannen is mede het doel van dit project.

Naast deze doelstelling zijn er ook subdoelen geformuleerd:

- deelnemers krijgen hun zelfvertrouwen terug;
- deelnemers zijn in staat een nieuwe leefsituatie aan te gaan;
- deelnemers kunnen omgaan met een veranderde financiële situatie;
- begeleiden van deelnemers bij het maken van een keuze voor een andere baan of blijven werken in de prostitutie;
- ondersteunen van deelnemers bij hun oriëntatie op andere beroepen, kansen en mogelijkheden op de arbeidsmarkt;
- begeleiden en bemiddelen van deelnemers naar een nieuwe baan of andere zinvolle besteding.

Naast de hierboven beschreven (sub)doelen beoogt men een adequate afstemming en heldere samenwerkingsafspraken tussen belangrijke ketenpartners binnen de projectaanpak. Het project moet leiden tot de realisering van een getoetste en succesvolle methodiek dat op het werkgebied is afgestemd en is toegesneden op het uitstapprogramma. Een eerste schatting geeft aan dat ongeveer 15 tot 20 prostituees aan het programma zullen deelnemen.

LEGER DES HEILS EINDHOVEN

DOELGROEP

Het project in Eindhoven bestaat uit twee delen. Deel A bevat de pilot 'Levenskracht'. Deze pilot is gericht op straatprostituees van de tippelzone in Eindhoven. De gemeenteraad heeft in oktober 2008 de ambitie geformuleerd tot opheffing van de tippelzone binnen een termijn van maximaal drie jaar door een alternatieve aanpak van de straatprostitutie.

Onder strikte vereisten¹⁹ hebben 37 straatprostituees een pasje gekregen. De straatprostituees die een pasje hebben ontvangen en die willen aansluiten bij de aanpak 'Levenskracht' zijn doelgroep van dit project. Al deze vrouwen hebben een verslavingsproblematiek en nagenoeg alle vrouwen kampen met multiproblematiek: 88% heeft matige tot ernstige psychische problemen, 77% heeft ernstig polydrugsgebruik en bij 60% is sprake (geweest) van huiselijk geweld.

Deel B van dit project omvat de aanpak van overige vormen van prostitutie in Eindhoven. Daarnaast is het Leger des Heils een onderzoek gestart om de prostitutie in Brabant, Limburg en Zeeland in kaart te brengen. Doel van dit onderzoek is mogelijkheden na te gaan om voor deze provincies ook een uitstapregeling te presenteren. In het onderzoek bekijkt het Leger des Heils of de methodiek 'Levenskracht' passend is voor doelgroepen in deze provincies.

DOELSTELLING

Het doel van de pilot 'Levenskracht' is om op integrale en geïntegreerde wijze straatprostituees te helpen meer verantwoordelijkheid over hun leven te krijgen en om hun leefomstandigheden te verbeteren. In het meest gunstigste geval zijn prostituees aan het einde van het traject uit de prostitutie gestapt. Om de kans op terugval te beperken tracht het Leger des Heils het netwerk van afhankelijkheidsrelaties van prostituees aan te pakken. Een eerste schatting leert dat er drie prostituees per jaar uitstappen via de pilot 'Levenskracht'. Daarnaast schat het Leger des Heils dat er twintig prostituees per jaar uitstappen via deel B van dit project.

¹⁹ Onder andere afkomstig uit Woensel-West, overlastgevend gedrag, bekend bij zorg- en hulpverlening/politie en verslaafd.

PMW HUMANITAS ROTTERDAM

DOELGROEP

Het project is opgezet voor vrijwel iedereen die in de regio Rotterdam-Rijnmond in de prostitutie werkt en hiermee wil stoppen, mits er ruimte is en de deelnemers gemotiveerd zijn. Een deelnemer dient in het bezit te zijn van een geldig verblijfsvergunning. Het project staat open voor vrouwen (grootste groep), maar ook voor mannen en transgenders. Het kan gaan om slachtoffers van (internationale) mensenhandel (inclusief jeugdprostitutie) of personen die uit eigen initiatief in de prostitutie hebben gewerkt. Een eventuele verslaving is geen contra-indicatie, hoewel PMW Humanitas dan wel extra eisen stelt aan de deelnemer.

DOELSTELLING

PMW Humanitas wil met de RUPS-financiering haar huidige uitstapprogramma uitbreiden en meer (minderjarige) jongens gebruik laten maken van het programma. Daarnaast wil zij investeren in de samenwerking met de samenwerkingspartners en hen voorlichting geven over de doelgroep. Met deze voorlichting wil PMW Humanitas voorkomen dat deelnemers hinder ondervinden van (onbewuste) discriminatie en ongewenste nieuwsgierigheid door medewerkers. Ten slotte wil PMW Humanitas het huidige uitstapprogramma evalueren, actualiseren en eventueel aanpassen.

Met bovenstaande doelstelling wil PMW Humanitas dat iedereen in de gemeente Rotterdam de kans krijgt op uit de prostitutie te stappen. Door te investeren in de samenwerking met de partners, wil PMW Humanitas de continuïteit van het project waarborgen. Daarnaast wil de instelling activiteiten opzetten waar SoZaWe niet in voorziet en daarmee het aanbod completeren. Denk hierbij aan bijvoorbeeld een maatjesproject, aanbod van dagbesteding of een inloopspreekuur. Hierdoor stromen niet alleen meer prostituees door naar de reguliere arbeidsmarkt, maar ook sneller. Een eerste schatting geeft aan dat 25% van de deelnemers de overstap maakt naar betaalde arbeid. Het huidige uitstapprogramma biedt plaats aan ongeveer 30 prostituees. Met de extra RUPS-financiering kan PMW Humanitas dit aantal verdubbelen.

SCHARLAKEN KOORD; AMSTERDAM, DEVENTER EN HAARLEM

DOELGROEP

Dit uitstapprogramma richt zich op vrouwen die willen stoppen met prostitutie. In eerste instantie richt het programma zich op raamprostitutie, maar de instelling hoopt ook in contact te komen met vrouwen in het illegale circuit. Voor opvang van slachtoffers van loverboys werkt het Scharlaken Koord samen met Asja van Fier Fryslân. De meeste vrouwen in dit programma hebben de Nederlandse nationaliteit.

DOELSTELLING

Het doel van dit uitstapprogramma is 'werk en integratie van vrouwen uit de prostitutie'. Naast het bieden van een maatschappelijk hulpaanbod beoogt dit project ook:

- het begeleiden bij het maken van een weloverwogen en bewuste keuze voor een andere baan of blijven werken in de prostitutie;
- het ondersteunen bij de oriëntatie op andere beroepen, kansen en mogelijkheden op de arbeidsmarkt;
- het begeleiden en bemiddelen naar een nieuwe baan.

FIER FRYSLÂN

DOELGROEP

Het uitstapprogramma Fier Fryslân richt zich op meisjes en jonge vrouwen in de leeftijd van 14 tot en met 23 jaar die via misleiding, dwang of geweld in de prostitutie terecht zijn gekomen of hierin terecht dreigen te komen en met deze wereld willen breken. Deze meisjes worden opgevangen in op twee verschillende locaties (Asja). Bij jongeren uit Nederland is vrijwel altijd sprake van loverboyproblematiek. Het project wil deze jongeren beschermen tegen een loverboy of pooier, omdat deze niet accepteert dat zij uit de prostitutie willen stappen. Bij buitenlandse jongeren is vrijwel altijd sprake van mensenhandel. Deze jongeren komen veelal uit Oostbloklanden of Afrika. Jongeren uit Afrika zijn vaak illegaal in Nederland, maar jongeren uit Oostbloklanden kunnen hier als zelfstandig ondernemer werken met een werkvergunning. De handelaar levert over het algemeen de benodigde papieren. Het project heeft gekozen voor een afgebakende leeftijdsgroep (meisjes van 15 tot 23 jaar), omdat het karakter van de opvang, begeleiding en behandeling van jongeren verschilt van die van volwassenen. Bij voorkeur is er categorale opvang van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. Zolang deze opvang er niet is kunnen zowel Nederlandse als buitenlandse meisjes en vrouwen gebruik maken van het uitstapprogramma. Er zijn geen contra-indicaties, maar iemand met onhanteerbare verslavings- of psychiatrische problematiek of iemand die illegaal in Nederland verblijft, kan niet deelnemen aan het uitstapprogramma.

DOELSTELLING

Met de projectsubsidie wordt de pilot Asja II opgezet. Asja II biedt kleinschalige (crisis)opvang en behandeling aan zeven tot acht meiden uit bovengenoemde doelgroep. Op jaarbasis vangt de instelling veertig meiden op. De (crisis)opvang en het behandelprogramma duurt maximaal zes maanden. Het programma richt zich op meiden die (ernstig) worden bedreigd. Daarom staat hun veiligheid en de bescherming centraal.

SHOP DEN HAAG

DOELGROEP

Het uitstapprogramma richt zich op vrouwelijke, mannelijke en transgender prostituees en slachtoffers van mensenhandel die willen stoppen (of zijn gestopt) met hun werk in de prostitutie. Naar schatting zijn er 80 tot 100 potentiële uittreders. Iemand die wil deelnemen aan het uitstapprogramma moet legaal in Nederland verblijven en eventuele verslavings- en/of psychiatrische problematiek onder controle hebben en houden.

DOELSTELLING

Het algemene doel van het uitstapprogramma is carrièreverandering. Naast regulier werk valt hieronder ook het volgen van een opleiding, het volgen van een behandeling, vrijwilligerswerk of huisman/vrouw. Een traject is succesvol afgesloten als er sprake is van ander betaald werk, een andere vorm van dagbesteding of andere zingeving/toekomstperspectief.

GEMEENTE AMSTERDAM

DOELGROEP

Het uitstapprogramma richt zich op twee groepen deelnemers: Vrouwen (en mannen) die werkzaam zijn in de prostitutiesector in Amsterdam en vrouwen die slachtoffer zijn van prostitutiegerelateerde mensenhandel. Bij beide groepen deelnemers is sprake van

vrouwen en mannen die overwegen om een loopbaan buiten de prostitutiesector te ontwikkelen. De gemeente verwacht 100 aanmeldingen.

DOELSTELLING

Het doel van het uitstapprogramma is het bieden van hulp, gericht op verbeteren van de gezondheid, de maatschappelijke en arbeidsrechtelijke positie van prostituees en de zelfredzaamheid van prostituees. Daarnaast heeft het programma tot doel geweld en seksuele uitbuiting te signaleren en te voorkomen en de ketenaanpak voor slachtoffers van mensenhandel goed vorm te geven.

GEMEENTE ARNHEM

DOELGROEP

Het uitstapprogramma richt zich op drie deelnemersgroepen:

- De groep vrouwen (22-25 jaar) die al gebruik maakt van een individueel zorgprogramma. De gemeente zet de begeleiding van deze vrouwen voort en richt zich op uitstroom uit de prostitutie.
- De groep vrouwen die wel gebruik maakt van de faciliteiten, maar nog niet verder wil gaan. Deze vrouwen krijgen begeleiding en de gemeente stimuleert hen om een individueel zorg- en uitstaptraject aan te gaan.
- De groep verslaafde en zorgmijdende prostituees. Voor deze groep zoekt de gemeente aansluiting bij het traject 'betere zorg voor zorgwekkende zorgmijders'. Hiervoor is de gemeente een samenwerking met de GGZ instelling die de uitvoering op zich neemt.

DOELSTELLING

De gemeente Arnhem stelt zich ten doel om de tippelprostituees op de zorgzone een traject aan te bieden van intensieve zorg, om zo te komen tot een duurzaam alternatief voor de straatprostitutie.

VNN GRONINGEN

DOELGROEP

In Groningen 'werken' 130 vrouwen op de tippelzone. Hiervan behoren 40 vrouwen tot de harde kern. Dit zijn de vrouwen die jarenlang bekend zijn en regelmatig op de tippelzone of in de huiskamer aanwezig zijn. VNN Groningen benadert alle vrouwen die de Nederlandse taal beheersen om mee te werken aan een onderzoek. Dit zijn er ongeveer 100.

DOELSTELLING

Dit project is een onderzoek dat zich richt op het in kaart brengen van de wensen en mogelijkheden van de vrouwen die werkzaam zijn op de tippelzone. Uit dit onderzoek komen adviezen over de invulling van een uitstapprogramma voort.

GEMEENTE NIJMEGEN

DOELGROEP

Het programma in Nijmegen richt zich op (straat)prostituees. Daarbinnen zijn de volgende subdoelgroepen:

- Migranten vrouwen

- Jeugd (t/m 23 jaar)
- Transgenders
- Licht verstandelijke gehandicapten

Bijna alle prostituees hebben te maken met meervoudige en ernstige problematiek op het gebied van schulden, dagbesteding, relaties, psychische problemen en middelengebruik.

DOELSTELLING

Om uitstroom uit de prostitutie en het maatschappelijk integratie- en participatieproces te bevorderen is een intensiever en samenhangend aanbod van zorg en hulp nodig. De gemeente Nijmegen wil duurzame ketensamenwerking met en tussen de verschillende relevante partijen opzetten. Daarnaast wil de gemeente de leefomstandigheden en uitstroomperspectieven van (straat)prostituees verbeteren.

TERWILLE SCV GRONINGEN

DOELGROEP

Dit uitstapprogramma richt zich op prostituees op de tippelzone en de raamprostitutie in Groningen. Het gaat om ongeveer 135 vrouwen op de tippelzone. Veel van deze vrouwen zijn verslaafd aan harddrugs. De meeste vrouwen zijn van Nederlandse afkomst. Bij raamprostitutie gaat het om ongeveer 115 prostituees, voornamelijk uit (Oost) Europa en Zuid-Amerika.

DOELSTELLING

Terwille SCV Groningen wil met dit project deelnemers een hulpaanbod geven van twee jaar, waarna zij duurzaam verslavingsvrij verder leven en voldoende zijn gere-integreerd in de Nederlandse maatschappij.

GEMEENTE ZWOLLE

DOELGROEP

De beoogde doelgroep zijn vrouwen in de regio IJssel-Vecht die uit de prostitutie willen stappen.

DOELSTELLING

In de gemeente Zwolle is, met inzet van gemeentelijke middelen, een uitstapprogramma voor prostituees ontwikkeld die plaatselijk kan worden ingezet. De ervaring van de uitvoerende instanties voor maatschappelijke dienstverlening is dat vrouwen regelmatig in Zwolle werken, maar in de regio wonen of andersom. Dit maakt de beschikbaarheid van het uitstapprogramma in de regio noodzakelijk. Daarom wil de gemeente Zwolle het uitstapprogramma (regionaal) uitrollen naar alle gemeenten in de regio IJssel-Vecht. De doelstelling van het project is het op maat bieden van begeleiding en prostituees helpen op een andere wijze aan een bron van inkomsten te komen.

GGD UTRECHT

DOELGROEP

Het uitstapprogramma van de GGD richt zich op prostituees die werkzaam zijn in Utrecht. De doelgroep heeft vaak een meervoudige problematiek.

DOELSTELLING

De doelstelling van dit project is het begeleiden van prostituees naar ander werk of een andere dagbesteding. Er bestond al een uitstapprogramma gericht op de tippelzone en het zandpad. GGD Utrecht wil dit uitstapprogramma intensiveren. Ook doet GGD Utrecht onderzoek naar behoeften aan uitstappen in de verborgen prostitutie.

BIJLAGE 4: GESPREKSLEIDRADEN INTERVIEWS EN GROEPSGESPREKKEN

Evaluatie RUPS
versie 1.0
pagina 53/64

GESPREKSLEIDRAAD AANVRAGERS

DOEL UITSTAPREGELING

1. Welk doel wordt met de uitstapregeling in uw gemeente beoogd?
2. Wat is uw doelgroep?
3. Sluit de regeling goed aan bij deze doelgroep? Waarom wel/niet?

AANVRAAG SUBSIDIE

1. Hoe bent u bekend geraakt met de mogelijkheid subsidie aan te vragen?
2. Wat zijn uw ervaringen met de aanvraag van de subsidie? Wat was goed en wat kan beter?
3. Wat vindt u van de communicatie met de subsidiegever (denk aan rapportages)?
4. Hoe omschrijft u uw relatie met de subsidiegever?

SAMENWERKING

1. Welke partijen werken samen in het kader van de regeling?
2. Ligt er een convenant aan deze samenwerking ten grondslag?
3. Wie is verantwoordelijk in welke fase? En is dit voor iedereen duidelijk?
4. Was het nodig draagvlak te creëren bij deze partijen en zo ja, hoe heeft u dit gedaan? Om welke partijen ging het?
5. Mist u ketenpartners in de samenwerking?
6. Welke partijen betalen in de huidige regeling mee aan de regeling?
7. Bij welke gemeentelijke afdeling is de regeling belegd?

RESULTATEN

1. Wat is het belangrijkste resultaat van de regeling volgens u?
2. Heeft de RUPS er aan bijgedragen dat er meer prostituees uitstappen?
3. Zijn er prostituees uitgevallen?
4. Wat zijn voornaamste redenen voor uitval?
5. Zijn er nog andere interessante of opvallende resultaten?
6. Wat zijn successen (ter verduidelijking van de resultaten)?
7. Wat zijn faalpunten (ter verduidelijking van de resultaten)?
8. Hoeveel intakegesprekken zijn er begroot en hoeveel zijn er daadwerkelijk geweest?
9. Voor hoeveel deelnemers is een trajectplan opgesteld?
10. Hoeveel deelnemers hebben (eventueel tijdelijk) ander werk gevonden en hoeveel was geschat?
11. Hoeveel deelnemers zijn weer teruggekeerd in de prostitutie?
12. Hoe lang blijven de deelnemers die zijn teruggekeerd gemiddeld uit de prostitutie?
13. Hoeveel deelnemers zijn blijvend (tot nu toe) uit de prostitutie gestapt?
14. Weet u of er ook prostituees zijn uitgestapt zonder uitstapprogramma? Zo ja, hoeveel.
15. Hoeveel deelnemers zijn gedurende het traject uitgevallen wegens andere redenen?

MEERWAARDE

1. Wat zijn sterke kanten van de regeling?
2. Wat zijn minder sterke kanten van de regeling?
3. Welke geluiden hoort u in uw netwerk over de RUPS?
4. Zou er in uw gemeente zonder RUPS ook een uitstapprogramma zijn?
5. Wat is de meerwaarde van RUPS?

TOEKOMST

1. Moet de regeling volgens u van kracht blijven?
2. Zijn er in uw gemeente concrete plannen om de regeling in de toekomst voort te zetten?
3. Waar wordt de uitstapregeling in de toekomst belegd?
4. Op wiens begroting zou de RUPS wat u betreft in de toekomst het beste kunnen worden opgenomen? (welk niveau (rijk, provincie, gemeente) en welk beleidsdomein (veiligheid, WMO, zorg)).

INSTRUMENT

1. Denkt u dat een instrument of voor het begeleiden van prostituees bij het uitstappen in een behoefte kan voorzien? Landelijk en specifiek in uw gemeente? Waarom wel/niet?
2. Op welke type medewerker moet een dergelijk instrument zich richten?
3. Wat zijn volgens u essentiële bouwstenen voor een dergelijk instrument?

GESPREKSLEIDRAAD KETENPARTNERS

ALGEMEEN

1. Voorstellen
2. Toelichting onderzoek
3. Doel gesprek
4. Functie gesprekspartner

UITVOERING

Bekendheid

1. Bent u bekend met de subsidieregeling (RUPS) voor prostituees?
2. Hebt u hier in uw werk al mee te maken gehad?

Ketensamenwerking

1. Werkt u hierbij samen met andere organisaties?
2. Hoe verloopt de doorverwijzing vanuit de trajectbegeleiders naar uw organisatie?
3. Verloopt deze samenwerking naar tevredenheid?
4. Ligt er een convenant aan de samenwerking ten grondslag?
5. Welke ketenpartners ontbreken in de samenwerking?
6. Koppelt u uw bevindingen terug aan de trajectbegeleider nadat u de prostituee heeft begeleid? Zo ja, hoe?

Activiteiten en interventies

1. Welke activiteiten/interventies pleegt u om de prostituee te begeleiden bij de uitstap?
2. Zijn hiervoor extra middelen door uw organisatie beschikbaar gesteld?
3. In hoeverre sluit u aan bij bestaande zorgtrajecten?
4. Hoe is de begeleiding van (ex)prostituees op langere termijn geborgd in uw organisatie?

Nazorg

1. Wanneer sluit u een traject met een (ex)prostituee af?
2. Worden eenmaal begeleide prostituees door u nog gevolgd?

Resultaten

1. Hoeveel prostituees heeft u begeleid?
2. Zijn er nog andere interessante of opvallende resultaten?
3. Zijn er prostituees uitgevallen die u heeft begeleid?
4. Wat zijn voornaamste redenen voor uitval?
5. Wat zijn succesfactoren voor een goed verloop van het traject als geheel volgens u?
6. Wat zijn valkuilen?

TOEKOMST

Meerwaarde uitstapregeling

1. Wat zou er anders zijn aan het uitstapprogramma als er geen RUPS(-subsidie) was?
2. Wat zou er anders zijn in uw zorgaanbod als er geen RUPS was?
3. Wat is volgens u de meerwaarde van de RUPS?
4. Wat zijn sterke kanten van de regeling?

5. Wat zijn minder sterke kanten van de regeling?

Instrument

1. Vindt u dat elke gemeente een uitstapprogramma moet aanbieden? Waarom wel/niet?
2. Denkt u dat een instrument of voor het begeleiden van prostituees bij het uitstappen in een behoefte voorziet? Landelijk en specifiek in uw gemeente? Waarom wel/niet?
3. Op welke type medewerker moet een dergelijk instrument zich richten?
4. Wat zijn volgens u essentiële bouwstenen voor een dergelijk instrument?

GESPREKSLEIDRAAD GEMEENTEN ZONDER RUPS

ALGEMEEN

1. Voorstellen
2. Toelichting onderzoek
3. Doel gesprek
4. Functie gesprekspartner

PROSTITUTIEBELEID ALGEMEEN

1. Vindt in uw gemeente prostitutie plaats? Zo nee, -> einde gesprek
2. Wordt in uw gemeente prostitutiebeleid ontwikkeld? Zo nee, -> einde gesprek
3. Wat is het doel van dit beleid?
4. Bij welke gemeentelijk afdeling is dit belegd? (OOV of ook WMO bv?)

UITVOERING

Bekendheid

1. Bent u bekend met de uitstapregeling voor prostituees (RUPS)?
2. Had u gebruik gemaakt van de RUPS als u er bekend mee was geweest?
3. Heeft uw gemeente een programma voor de begeleiding van prostituees bij het uitstappen?
4. Zo ja, waaruit bestaat dit programma? -> Ga verder naar vraag 6
5. Zo nee, heeft uw gemeente overwogen een dergelijk programma op te zetten?
6. Zou uw gemeente in de toekomst een uitstapprogramma voor prostituees willen opzetten?
7. Zou een instrument of stappenplan voor het opzetten van een dergelijk programma u hierbij kunnen helpen? -> Ga verder naar vraag 33

(Keten)samenwerking

1. Met welke organisaties en functionarissen werkt u hierbij samen? Verloopt deze samenwerking naar tevredenheid?
2. Wie is verantwoordelijk in welke fase? En is dit voor iedereen duidelijk?
3. Ligt er een convenant aan de samenwerking ten grondslag?
4. Welke ketenpartners ontbreken in de samenwerking?
5. In hoeverre maakt u gebruik van bestaande zorgtrajecten?
6. Hoe verloopt de samenwerking met de aanbieders van bestaande trajecten en instanties waarnaar u verwijst? (bv aanbieders van dagbesteding, scholing, woonbegeleiding, schuldhulpverlening, maatschappelijke opvang, DSZW etc.)

Benaderen doelgroep (contactfase)

1. Wat is uw doelgroep? Hoe homogeen is deze?
2. Sluit de regeling goed aan bij deze doelgroep? Waarom wel/niet?
3. Op welke manier(en) heeft u de mogelijkheid tot uitstappen bekend gemaakt bij potentiële uitstappers? Wat was effectief en wat minder?
4. Kunt u de prostituees gemakkelijk bereiken? Hoe gaat u om met niet-Nederlandstalige prostituees?
5. Op welke manier heeft u geprobeerd een vertrouwensband te creëren met potentiële uitstappers? Wat werkte goed en wat minder?

6. Op welke manier heeft u prostituees gemotiveerd tot deelname? Wat werkt goed en wat minder?

Intake (oriëntatiefase)

1. Welke onderwerpen komen er aan de orde in een intakegesprek?
2. Welke onderwerpen mogen niet ontbreken in een intakegesprek?
3. Welke afspraken worden vastgelegd in een contract?
4. Welke maatregelen kunnen worden getroffen als de vastgelegde afspraken niet worden nagekomen?

Activiteiten en interventies (uitvoeringsfase)

1. Welke activiteiten/interventies worden er gepleegd om de prostituee te begeleiden bij de uitstap?
2. Welke activiteiten zijn onmisbaar voor elk van de leefgebieden (huisvesting, financiën, sociaal functioneren, psychisch functioneren, zingeving, lichamelijk functioneren, praktisch functioneren, werk, juridische ondersteuning, overige leefgebieden)?

Nazorg (nazorgfase)

1. Op welke manier biedt u nazorg (bv. ambulante begeleiding)? Wat werkt goed en wat minder?
2. Op welke manier geeft u aanvullende ondersteuning (bijvoorbeeld maatjesproject, lotgenotengroep)? Wat werkt goed en wat minder?

RESULTATEN

1. Hoeveel prostituees zijn er begeleid?
2. Zijn er nog andere interessante of opvallende resultaten?
3. Zijn er prostituees uitgevallen die aan het traject deelnamen?
4. Wat zijn voornaamste redenen voor uitval?
5. Wat zijn succesfactoren voor een goed verloop van het traject volgens u?
6. Wat zijn faalfactoren?

INSTRUMENT

1. Denkt u dat een instrument of voor het begeleiden van prostituees bij het uitstappen in een behoefte kan voorzien? Landelijk en specifiek in uw gemeente? Waarom wel/niet?
2. Op welke type medewerker moet een dergelijk instrument zich richten?
3. Wat zijn volgens u essentiële bouwstenen voor een dergelijk instrument?

Indien de gemeente een uitstapprogramma heeft:

1. Heeft u nog documentatie van instrumenten die u gebruikt bij de begeleiding van prostituees die wij kunnen gebruiken?

GESPREKSLEIDRAAD DEELNEMERS

TOELICHTING

1. Doel onderzoek
2. Doel gesprek
3. Duur gesprek

AANLEIDING

1. Waarom wilde u uitstappen?
2. Hoe bent u bekend geraakt met het uitstapprogramma?
3. Had u al eerder geprobeerd uit te stappen?

UITSTAPTRAJECT

1. Is er een persoonlijk plan van aanpak opgesteld?
2. Heeft u hier inbreng in gehad en zo ja, welke?
3. Sluit de aangeboden hulp aan bij wat u nodig heeft?
4. Heeft u iets gemist in het uitstapprogramma?

BEGELEIDING

1. Wat vindt u van de begeleiding tijdens het uitstroomtraject?
2. Zou dit ook gelukt zijn zonder uitstapprogramma?
3. Had u meer begeleiding willen hebben?
4. Is er na het uitstappen nog contact met u opgenomen?
5. Was u hier tevreden over?

RESULTATEN

1. Wat heeft u geleerd tijdens het uitstroomtraject?
2. Vond u het moeilijk om uit te stappen? Waarom wel/niet?
3. Bent u daadwerkelijke uit de prostitutie gestapt (eventueel tijdelijk)? Nee, ga verder naar vraag 17.
4. Bent u nog steeds uit de prostitutie? Zo ja, ga verder naar vraag 18.
5. Wat is de belangrijkste reden dat u: niet bent uitgestapt/ terug bent gegaan in de prostitutie?
6. Zou u het uitstapprogramma aanbevelen aan andere prostituees die overwegen uit te stappen?

TOT SLOT

1. Zijn er nog zaken die we niet hebben besproken maar die u toch nog belangrijk vindt om te noemen?
2. Hebt u nog adviezen voor ons die we kunnen gebruiken bij het opzetten van een stappenplan?

BIJLAGE 5: BRIEF TUSSENADVIES OPHANGING RUPS

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Mevrouw E. van Fessem
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

datum 18 november 2010
onderwerp Voorlopige conclusies
omtrent ophanging RUPS

onze referentie 10.0650
uw referentie
bijlage(n)

behandeld door Evert Sevenhuijsen
doorkiesnummer 030 7516752
e-mail Evert.sevenhuijsen@hetccv.nl

pagina 60/64

Geachte mevrouw Van Fessem, beste Esther,

Het CCV evalueert momenteel op verzoek van het Ministerie van Veiligheid en Justitie de werking en effectiviteit van de regeling uitstapprogramma's voor prostituees, kortweg RUPS. In dat kader heeft u ons verzocht ten behoeve van de komende begrotingsbesprekingen de mogelijkheden te bezien waar de regeling bij eventuele voortzetting ondergebracht zou kunnen worden.

Hoewel de evaluatie nog niet afgerond is, zijn er al enkele voorlopige conclusies te trekken omtrent de werkbaarheid van een dergelijke regeling. Daarbij is in aanmerking genomen dat het hier een bijzondere doelgroep betreft, die in de criminogene omgeving waarin zij werkzaam is gemakkelijk het risico loopt slachtoffer te worden van mensenhandel. De aard van de daarmee gepaard gaande problematiek brengt bovendien met zich mee dat de hulpvraag doorgaans niet regulier tot stand komt en dat de trajecten om de slachtoffers uit te laten stappen relatief complex zijn.

Voor het effectief in werking houden van een RUPS regeling zijn op basis van het tot nu toe uitgevoerde onderzoek reeds enkele specifieke randvoorwaarden te noemen. Dat zijn met name:

- een landelijk geborgde dekking van de regeling: uitstappers moeten ook buiten hun woon- of verblijfplaats terecht kunnen;
- sterke trajectbegeleiding, ketensamenwerking en coördinatie, vergelijkbaar met de OGGZ. Vertrouwen in de begeleiding en één vast aanspreekpunt is een essentiële voorwaarde voor een effectief verloop van het traject;
- hulpverlening als aangrijpingspunt voor de trajecten en niet opsporing van strafbare feiten. Daarvoor zijn andere trajecten opgezet;
- ruimte voor het begeleiden van prostituees met een meervoudig problematische achtergrond, dus niet gericht op alleen het begeleiden van kansrijke mannen en vrouwen naar werk. Voor veel betrokkenen is een dergelijk perspectief nog langdurig een illusie. Dat betekent terughoudendheid met het stellen van 'harde' prestatiedoelstellingen;

- in aansluiting op het vorige punt: begrip voor de (soms zeer) lange doorlooptijd van de trajecten en de langdurig benodigde zorg en inspanning. Bij voortijdig stoppen van een begeleidingstraject volgt vrijwel zeker terugval;
- een doelstelling die expliciet blijft gericht op uitstappen;
- gelet op de relatief sterke relatie met de mensenhandel: ook toepasbaarheid van de regeling op buitenlandse prostituees in Nederland.

In diverse wetenschappelijke onderzoeken worden uiteenlopende cijfers over mensenhandel in de prostitutie gerapporteerd, maar in de hier betrokken RUPS-projecten staan binnen hun cliëntenpopulatie percentages van 20 tot 60% geregistreerd als slachtoffer van mensenhandel. De hogere percentages in de hierboven genoemde *range* zijn overigens afkomstig uit de grote steden en dus uit de grotere projecten. De projectleiders vermelden ook dat de werkelijke cijfers naar alle waarschijnlijkheid hoger zullen liggen. Een enkel project richt zich in het bijzonder op slachtoffers van loverboys en betreft daarmee 100% slachtoffers van uitbuiting en dwang - strafrechtelijk gezien: mensenhandel.

Hoewel een effectieve uitvoering van de uitstapprogramma's bij uitstek een lokale of regionale regie en coördinatie vergt, ligt het volledig onderbrengen van de RUPS in gemeenten niet zo voor de hand. Er hebben ons diverse signalen bereikt dat met name de wat kleinere gemeenten niet altijd bereid zijn om over het argument heen te kijken dat het een vergunde sector is en dat er 'dus' geen problemen zijn. Een recent onderzoek naar de prostitutiesector van onderzoeksbureau Beke ('Kwetsbaar beroep') rapporteert echter dat de ernstigste misstanden juist voorkomen in die vergunde sector. De relatief hoge aantallen slachtoffers van mensenhandel in de onderhavige projecten onderstreept dit argument.

Daarnaast hebben deelnemende organisaties grote weerstand tegen het onderbrengen van de regeling in de gemeentelijke organisatie of in de WMO. Waarschijnlijk ligt daar ook een angst aan ten grondslag om 'vermalen' te worden in gemeentelijke prioriteiten en bezuinigingen. Sommige gemeenten beperken hun hulpaanbod expliciet tot de eigen inwoners. Er zijn daarnaast deelnemende vrouwen met kinderen die nooit bij een gemeentelijke organisatie aan zullen kloppen omdat zij bang zijn dat jeugdzorg zich dan met hun kinderen zal bemoeien.

De WMO biedt qua aard en opzet overigens te weinig houvast om de specifieke problematiek rondom het uitstappen op te vangen. Doelgroepenbeleid is binnen de WMO (momenteel) geen haalbare kaart. Het Ministerie van VWS benadrukte aan ons expliciet de onmogelijkheid van het onderbrengen van de RUPS in de WMO. Slachtoffers van mensenhandel van buitenlandse afkomst komen ook niet of slechts via veel omwegen in aanmerking voor hulp vanuit de WMO omdat zij niet voldoen aan het zogenoemde 'voorwaardenpakket'.

Regelingen omtrent uitstapprogramma's zouden eventueel gekoppeld kunnen worden aan de in ontwikkeling zijnde 'kaderwet' voor regulering van de prostitutie. Indien in die wet de leeftijd voor prostitutie verhoogd wordt naar 21 jaar, zoals inmiddels is gevraagd in het amendement van Rouvoet (TK 2010-2011, 32 500 VI, nr. 14), is hulp voor uitstappen van jonge prostituees des te belangrijker.

Indien een effectieve en zinvolle voortzetting van de RUPS wordt gewenst, dan vergt de regeling binnen de genoemde randvoorwaarden ons inziens landelijke borging. Die kan het beste voortgezet worden binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie, zeker nu

de veiligheidsonderwerpen van het Ministerie van BZK zijn samengevoegd met dit ministerie. Dat sluit ook aan bij de geest van de motie Anker (TK 2008-2009, 31 700 VI, nr. 58), waarin gevraagd wordt het stimuleren van uitstapprogramma's tot een structureel onderdeel van het prostitutiebeleid te maken. Aspecten rondom mensenhandel vergen bovendien een nationale én internationale afstemming en ook dat is goed te beleggen binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Met vriendelijke groet,

Evert Sevenhuijsen
Instrumenten en Methodieken
Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

BIJLAGE 6: GESPREEKSPARTNERS INTERVIEWS EN GROEPSPREKES

AANVRAGERS

Mevrouw M. Bakker, Scharlaken Koord
Mevrouw L. van Druenen, Gemeente Amsterdam
Mevrouw I. van der Heul, SHOP Den Haag
Mevrouw A. Jong, IVM Breda
Mevrouw M. Kolen, GGD Utrecht
Mevrouw M. Paalman, Gemeente Nijmegen
Mevrouw I. Punt, Scharlaken Koord
Mevrouw M. Seijlhouwer, Gemeente Haarlem
Mevrouw M. van Stempvoort, Stichting Humanitas Rotterdam
Mevrouw L. Terpstra, Fier Friesland
De heer J. Terscheget, Verslavingszorg Noord Nederland
Mevrouw M.P. Verheule, Gemeente Zwolle
De heer C. Vermeulen, Gemeente Arnhem
De heer E. de Vos, Stichting Christelijke verslavingszorg Noord Nederland
Mevrouw W. Weekers, Hulpverlening Opvang Prostituees, Leger des Heils
Mevrouw A. de Wind, Fier Friesland

TRAJECTBEGELEIDERS

Mevrouw A. van Aken, Terwille
Mevrouw S. Amoraal, SHOP Den Haag
Mevrouw J. Ayud Manzano, Stichting De Tussenvoorziening
Mevrouw M. Bakker, Scharlaken Koord
Mevrouw C. Bristoll, Gemeente Amsterdam, Prostitutie en Gezondheidscentrum
Mevrouw K. Doornhein, SHOP Den Haag
Mevrouw H. Driessen, Gemeente Amsterdam
Mevrouw A. Jong, IVM Breda
Mevrouw K. de Koster, Stichting Humanitas Rotterdam
De heer D. Krob, Stichting Humanitas Rotterdam
Mevrouw M. Metze, Hulpverlening Opvang Prostituees, Leger des Heils
Mevrouw M. Paalman, Gemeente Nijmegen
Mevrouw H. Pellegrom, Hulpverlening Opvang Prostituees, Leger des Heils
Mevrouw M. Pellinkoft, Stichting de Kern
Mevrouw I. Punt, Scharlaken Koord
Mevrouw M. van Roonwijk, Gemeente Arnhem
De heer W. Schaeffer, Gemeente Amsterdam, Prostitutie en Gezondheidscentrum
Mevrouw L. Storm, Verslavingszorg Noord Nederland
Mevrouw D. Versteeg, Stichting Humanitas Rotterdam
Mevrouw T. Visser, Gemeente Arnhem
Mevrouw W. Weekers, Hulpverlening Opvang Prostituees, Leger des Heils
Mevrouw A. de Wind, Fier Friesland

KETENPARTNERS

Mevrouw E. Adams, GGD Haarlem
Mevrouw N. Aldenhuijsen, Novadic Kentron
Mevrouw A. van den Berg, Sociale Zaken Breda

De heer M. Caylak, DWI Amsterdam
Mevrouw A. Gasior, ZoZaWe
Mevrouw E. Hooijer, De Bolksbeek
De heer M. Kreekel, Stichting Urgenties Woningzoekende Rijnmond
De heer F. Lavrijssen, Gemeente Eindhoven
De heer H. Meyer, Riwis
Mevrouw A. Posthumus, GGD Breda
De heer A.J. Schimmel, Politie Gelderland
De heer P. van der Valk, UWV

GEMEENTEFUNCTIONARISSEN NIET-RUPS-GEMEENTEN

De heer J. Bakker, Gemeente Enschede
Mevrouw R. Compagne, Gemeente Heerlen
Mevrouw J. Verweij, Gemeente Gouda
De heer H. de Vries, Gemeente Alkmaar
De heer G.J. Wilms, Gemeente Emmen

DEELNEMERS

18 ex-prostituees, anoniem