Eigen Raam

Tussenrapport Impactscan

Eigen Raam
Tussenrapport Impactscan

CONCEPT

DATUM: 29-9-2015

SOCIETY IMPACT & PIMBAA 2015 | WWW.SOCIETYIMPACT.NL | WWW.PIMBAA.NL

Inhoudsopgave

Samenvatting 4
1. Inleiding 6
1.2 Leeswijzer 6
2. Veranderstrategie 7
2.1 Het maatschappelijke probleem 7
2.2 De aanpak van het probleem 7
2.3 De doelgroep 7
2.4 De belanghebbenden 9
3. De verwachte effecten 10
3.1 De aanpak van de inventarisatie 10
3.2 De verwachte effecten die zijn geselecteerd voor de impactscan 11
3.3 De effecten die niet zijn geselecteerd voor de impactscan 14
4. Operationalisatie van de verwachte effecten en de indicatoren 16
4.1 Meer zeggenschap over de werkomstandigheden voor de sekswerker die een raam huurt 16
4.2 Meer tevredenheid over de werkomstandigheden bij de sekswerker die een raam huurt 16
4.3 Empowerment voor de sekswerker die een raam huurt 17
4.4 Betere psychische en fysieke gezondheid bij de sekswerker die een raam huurt 17
4.5 Betere afstemming tussen branche en belanghebbenden 18
4.6 Emancipatie van de branche 18
4.7 De branche/het beroep heeft een beter imago bij burgers, instanties en klanten 19
4.8 Vernieuwing en spinoff 19
4.9 Betere controle op en signalering van misstanden rondom vergunningsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden 19
5. De verwachte maatschappelijke impact op de lange termijn 21
6. Opzet voor de monitoring 22
Literatuur / gebruikte bronnen 23
Bijlage 1 Infographic 23
Bijlage 2 Enquêtes 23

CONCEPT

Samenvatting

De selectie van verwachte effecten van de pilot Eigen Raam:

Tijdens looptijd pilot voor de sekswerker:

- Meer zeggenschap over de werkomstandigheden – Beleefde waarde.
- Meer tevredenheid over de werkomstandigheden – Beleefde waarde.
    - Effect hiervan op lange termijn: Duurzame inzetbaarheid en bestendiging inkomsten – Indirect incasseerbare waarde voor de sekswerker.
- Empowerment – Beleefde waarde.
- Betere psychische en fysieke gezondheid – Beleefde waarde.
    - Effect hiervan op de lange termijn: Afname gemeentelijke zorgkosten – Direct incasseerbare waarde voor de gemeente.

Voor de gemeente:

- Tijdens looptijd pilot: Betere afstemming tussen branche en belanghebbenden - Indirect incasseerbare waarde.
- Op de lange termijn: Opschaling best practices Eigen Raam - Indirect incasseerbare waarde.

Op de lange termijn voor de branche:

- Emancipatie van de branche – Beleefde waarde.
- Een beter imago bij burgers, instanties en klanten – Beleefde waarde.
- Vernieuwing en spin off – Beleefde waarde.

Tijdens looptijd pilot voor gemeente en politie en justitie:

- Betere controle op en signalering van misstanden rondom vergunningsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden - Indirect incasseerbare waarde.
    - Effect op de lange termijn: Betere controle op en signalering van misstanden op het gebied van dwang, drang en mensenhandel - Indirect incasseerbare waarde.

De effecten die niet zijn geselecteerd, maar naar verwachting wel optreden:

Op de lange termijn voor de sekswerker:

- Meer vaardigheden op het gebied van ondernemerschap danwel benut deze vaardigheden beter – Beleefde waarde.

Op de lange termijn voor de bedrijfsleider/beheerder:

- Meer kennis en vaardigheden en verbreding inzetbaarheid - Indirect incasseerbare waarde.
- Meer financiële zekerheid - Indirect incasseerbare waarde.
- Meer aanzien in de samenleving - Indirect incasseerbare waarde.

Op de lange termijn voor de belastingdienst:

- Minder fiscale misstanden – Direct incasseerbare waarde.

CONCEPT

Effecten waarvan bij nader inzien niet wordt verwacht dat ze zullen optreden:

Op de lange termijn voor de sekswerker:

- Lagere lasten – Direct incasseerbare waarde. De huurprijs zal marktconform zijn. Eventuele winst kan wel gebruikt worden om de huurprijs te verlagen.
- Betere secundaire arbeidsvoorwaarden - Indirect incasseerbare waarde. Eventuele winst van de stichting kan hiervoor worden gebruikt.
- Meer uitstroom – Beleefde waarde. De geïnteresseerde sekswerkers lijken niet de intentie te hebben op korte termijn te stoppen.

Op de lange termijn voor de gemeente:

- Besparing op uitkeringen – Direct incasseerbare waarde. Er is naar verwachting geen sprake van uitkeringsfraude bij de doelgroep.

Op de lange termijn voor politie en justitie:

- Afname van dwang, drang en mensenhandel - Indirect incasseerbare waarde. Met zelfbeheer zullen deze misstanden niet volledig worden voorkomen.
- Afname inzet van politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht - Indirect incasseerbare waarde. Voor dit effect geldt hetzelfde als het voorgaande effect.
    - Effect hiervan op de lange termijn: betere leefbaarheid en ondernemersklimaat in de buurt – Beleefde waarde voor omwonenden en indirect incasseerbare waarde ondernemers.

CONCEPT

1. Inleiding

Het Amsterdamse prostitutiebeleid heeft als doel misstanden in de prostitutiebranche aan te pakken en de positie van sekswerkers te versterken. Eén van de wegen om dat doel te bereiken is zelfbeheer. De gemeente Amsterdam start medio 2016 met de pilot Eigen Raam waarin vier panden met in totaal vijftien ramen door de sekswerkers zelf worden beheerd. De inzet en het doel van Eigen Raam is positieverbetering van de sekswerkers. Het gaat primair om:

- Realisatie van zelfbeschikkingsrecht en medezeggenschap van de sekswerker als ZZP-er in het seksbedrijf met zelfbeheer van de sekswerkers als einddoel;
- Het verbeteren van de arbeids- en huurvoorwaarden en arbeidsomstandigheden in het seksbedrijf ten opzichte van de gebruikelijke voorwaarden en omstandigheden in de markt;
- Het vergroten van het ondernemerschap van de sekswerkers.

Gemeente Amsterdam zoekt maatschappelijke investeerders die de panden van hen wil overnemen. Om de investeerders inzicht te kunnen geven in de verwachte maatschappelijke impact van de pilot Eigen Raam, heeft de gemeente Amsterdam Society Impact opdracht gegeven een impactscan uit te voeren. Society Impact voert deze opdracht samen met Pimbaa onderzoek & advies uit.
Dit rapport doet verslag van de aanpak en resultaten van de impactscan. Tevens levert het een raamwerk voor de toekomstige monitoring.

1.2 Leeswijzer

PM

CONCEPT

2. Veranderstrategie

In dit hoofdstuk gaan we in op het maatschappelijk probleem wat met de aanpak (het project Eigen Raam) geprobeerd wordt op te lossen. We beschrijven daarnaast de doelgroep van de pilot, de mogelijke doelgroep in de toekomst en de belanghebbenden.

2.1 Het maatschappelijke probleem

De branche van raamprostitutiebedrijven wordt gekenmerkt door een weinig transparante markt, met een lage organisatiegraad, geen kennisdeling en kans op uitbuiting. Sekswerkers werken veelal anoniem, zijn elkaars concurrenten en leven in een sociaal isolement. Het imago van sekswerkers onder de Nederlandse bevolking is dat van een slachtoffer, het beeld van exploitanten is erg negatief (WODC). De branche is wantrouwend ten opzichte van de gemeente, onder meer door (dreigende) sluitingen van panden. De gemeente ervaart onvoldoende inzicht in de branche en wil graag 'normalisatie' van de branche.

Er zijn verschillende soorten misstanden in de prostitutiesector. Strafrechtelijke misstanden, zoals dwang, drang en mensenhandel, fiscale misstanden, misstanden in het kader van de vergunningen (vergunningsvoorschriften die worden overschreden) en de door sekswerkers gerapporteerde misstanden op het gebied van de arbeidsomstandigheden, zoals slechte faciliteiten, te hoge huurprijzen en ongunstige huurvoorwaarden. Dit laatste is onder andere een gevolg van de afname van het aantal raamprostitutiebedrijven. Als gevolg hiervan zijn raamsekswerkers meer gaan werken. Zij werken gemiddeld 6 dagen, 43 uur per week, wat verreweg de langste werkweek is vergeleken met sekserkers die werkzaam zijn in andere vergunde bedrijven of werkzaam zijn als zelfstandige escort of thuiswerker (bron: Sociale positie van sekswerkers in Nederland – Regioplan in opdracht van WODC).
Ze zijn dikwijls tevreden over hun relatie met de exploitant (bron: rapportage-enquete-PIC-9-juli-2015-def; WODC). Maar, omdat ze een tekort aan werkruimte ervaren, hebben ze een slechte onderhandelingspositie. Dit maakt het moeilijk voor individuele sekswerkers om de werkomstandigheden en -voorwaarden te verbeteren. Zij hebben weinig invloed op hun werk en hun werkomstandigheden.

2.2 De aanpak van het probleem

PM

omschrijving pilot Eigen Raam

2.3 De doelgroep

De doelgroep van de pilot

De doelgroep van de pilot is de eerste groep van circa veertig sekswerkers die nu een raam huren bij een vergunde exploitant en die interesse hebben getoond in Eigen Raam. Dit zijn allemaal vrouwen met een redelijk goede uitgangspositie, een voorhoede. Een deel is afkomstig uit Nederland. Zij die niet van Nederlandse afkomst zijn, verblijven hier legaal, hebben in Nederland een bestaan opgebouwd en zien hier een toekomst voor zichzelf. Verder hebben deze sekswerkers een redelijk sociaal netwerk. Zij oefenen het vak –zo lijkt het- vrijwillig uit en zij doen dit al langere

tijd. Zij huren een raam bij een vergunde raamexploitant. Zij staan daarvoor ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Veelal is deze inschrijving, ter bescherming van de privacy, onder de noemer 'persoonlijke dienstverlening'. De Kamer van Koophandel heeft hen aangemeld bij de Belastingdienst, waarna ze automatisch verzocht worden om aangifte te doen van de verdiensten en uitgaven. Sekswerkers zijn net als andere zzp'ers verplicht om omzetbelasting en inkomstenbelasting te betalen.
De belangrijkste drijfveren voor deze sekswerkers zijn zakelijke overwegingen en financiële zekerheid. De beslissing om uiteindelijk wel of niet mee te doen aan Eigen Raam zal daarom grotendeels worden bepaald door de locatie, de klantstromen en de faciliteiten. Er is wantrouwen naar instanties. Zelfbeheer en emancipatie hebben meestal niet de hoogste prioriteit.
Gemiddeld genomen blijft het welzijn van sekswerkers achter bij de rest van de Nederlandse bevolking. Ze scoren minder positief op leefstijlkenmerken (middelengebruik, sporten); gespannenheid, eenzaamheid, somberheid; het meemaken van aangrijpende situaties; verontrustende gedachten en slaapproblemen; en emotioneel zwaar werk hebben (WODC).

De doelgroep op de lange termijn
Een grote groep sekswerkers is als migrantwerker aan de slag. Zij veranderen vaak van werkplek en zijn overwegend financieel gemotiveerd. Zij leven van dag tot dag en willen geen lang termijn verbintenissen aangaan. Zij hebben vooralsnog geen interesse in Eigen Raam. Dit is wellicht wel een doelgroep die op de lange termijn, als Eigen Raam zich bewezen heeft, kan worden bereikt. Deze groep sekswerkers heeft een veel minder gunstige uitgangspositie[1]. Zij doen dit werk puur uit financiële motieven of omdat iemand ze er toe heeft overgehaald, gedwongen of heeft geadviseerd. Ongeveer 75% van hen is afkomstig uit Midden- en Oost Europese landen. Zij bevinden zich veelal in een sociaal isolement. De aanwezige sociale contacten zijn er voornamelijk binnen het werkveld of in het land van herkomst. De groep Oost Europese vrouwen kent een hoge mobiliteit: veel vrouwen werken een tijdje in Amsterdam, trekken door naar andere (Europese) steden met een raamprostitutiesector en keren dan weer voor langere of kortere tijd terug naar huis, vaak om hun familie (kinderen) weer te zien, waarna men opnieuw terugkeert in Amsterdam of elders om een tijd te gaan werken. De huisvesting van deze vrouwen is vaak instabiel, zij hebben geen opgebouwde huurrechten, huurcontracten. Als de inkomsten uit de prostitutie wegvallen hebben de meeste sekswerkers direct een financieel probleem. Er is sprake van schulden en financiële druk, spaartegoeden ontbreken veelal. Meestal hebben ze de (financiële) zorg voor familie in het land van herkomst. Ze ervaren gebrek aan alternatieven in arbeid en opleiding, dit bemoeilijkt het uitstappen.
Een deel van de sekswerkers heeft geen ziektekostenverzekering, waardoor het niet mogelijk is hen te verwijzen naar een huisarts of specialist. De GGD is voor deze groep sekswerkers de eerste, maar (in eerste instantie) ook vaak enige medische hulpverleningsinstantie. Mogelijke redenen hiervoor zijn het gebrek aan een verblijfsadres in Nederland, het gebrek aan een verblijfstatus, onwetendheid of onwil.

[1] Hierbij is gebruik gemaakt van de beschrijving van de vrouwen met wie een adviesgesprek werd gevoerd. Dit zijn vrouwen waarbij de exploitant twijfels had over de mate van zelfredzaamheid en daarom hen heeft doorverwezen voor een adviesgesprek.

Daarnaast ervaren veel van deze sekswerkers in de achterhoede taalproblemen. Andere voorkomende problematiek is op het gebied van psychosociaal (stress door het werk, stress door de omstandigheden waarin geleefd en gewerkt wordt en stress door het gescheiden zijn van en missen van familie in land van herkomst), traumatische ervaringen, bedreigingen, GGZ-problematiek, verslaving en Licht Verstandelijke Beperking (LVB) (Bestuurlijke monitor).

2.4 De belanghebbenden

De volgende personen/organisaties hebben (mogelijk) belang bij de pilot Eigen Raam:

- De (ex) sekswerkers die in de organisatie aan de slag gaan (als beheerder, bedrijfsleider).
- De sekswerkers die een raam gaan huren in één van de panden van Eigen Raam.
- Sekswerkers die in klankbordgroep, bestuur, adviesraad of raad van toezicht plaatsnemen.
- Gemeente Amsterdam: Toezicht en Handhaving, stadsdeel centrum, Directie Openbare Orde en Veiligheid van de Bestuursdienst, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO).
- Politie en justitie: Team Mensenhandel van de politie, Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM), OM Amsterdam, Arrondissementsparket Amsterdam.
- Belastingdienst.
- Zorgpartijen: Prostitutie &Gezondheidscentrum 292 (P&G292)[2], GGD Amsterdam, HvO-Querido.
- De prostitutie vertrouwensvrouw en -man.
- Zorgverzekeraars.
- Exploitanten van vergunde raambedrijven in Amsterdam en hun Stichting Samenwerkend Overleg Raamexploitanten (SOR).
- Landelijke belangenverenigingen: Landelijke Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (VER), Vereniging Legale Escortbedrijven (VLEB).
- Belangenverenigingen sekswerkers: PROUD, Stichting Geisha.
- Klanten.
- Omwonenden en ondernemers in de buurt.
- Toeristen.

[2] In P&G292 werken hulpverleners van de GGD Amsterdam en HVO Querido samen. Het centrum draagt bij aan de veiligheid, zelfstandigheid en gezondheid van sekswerkers met betrekking tot de arbeidsomstandigheden en de maatschappelijke positie. Het bijzondere van dit centrum is dat voor prostituees de psychosociale zorg en de gezondheidszorg in één centrum te vinden zijn.

CONCEPT

3. De verwachte effecten

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de inventarisatie van de verwachte effecten is aangepakt. Zie Bijlage 1 voor de infographic met de verwachte effecten.

3.1 De aanpak van de inventarisatie

De inventarisatie van verwachte effecten is als volgt aangepakt:

- De stukken van gemeente Amsterdam, waaronder het haalbaarheidsonderzoek, het verslag van de dwarskijksessie en de monitor van het programma prostitutie, zijn bestudeerd
- Er is aanvullende literatuur gezocht en bekeken, waaronder van het WODC
- Belanghebbenden zijn geconsulteerd, te weten: projectleider Eigen Raam, programmamanager Prostitutie, vertrouwensvrouw- en man van P&G292, begeleider van HVO Querido, potentiele financier.[3]

De inventarisatie heeft een lijst van verwachte effecten opgeleverd. Uit deze lange lijst zijn, met de betrokken partijen, te weten gemeente, de vertrouwensvrouw, HVO Querido, de ketenregisseur en een potentiele investeerder, de meest relevante verwachte effecten geselecteerd. Deze worden meegenomen in de impactscan (zie 3.2). Deze effecten worden in hoofdstuk 4 verder geoperationaliseerd. Ook beschrijven we dan de indicatoren voor deze effecten en hoe deze gemeten kunnen worden.

De effecten die niet geselecteerd zijn voor de impactstaan staan op een rij in paragraaf 3.3. We onderscheiden twee hoofdredenen waarom deze effecten niet zijn geselecteerd voor de impactscan. Dit zijn: 1) het effect wordt minder relevant gevonden en 2) het effect wordt bij nader inzien niet verwacht.

We onderscheiden drie soorten effecten:

1. Effecten met beleefde waarde. Bijvoorbeeld: betere werkomstandigheden, betere gezondheid, groter gevoel van veiligheid, verbeterde kwaliteit van leven, meer zelfbeschikking. Beleefde waarde zelf is niet incasseerbaar en direct om te zetten in financiële opbrengsten of besparingen. Een verbetering in beleefde waarde kan wel leiden tot andere effecten met incasseerbare waarde.
2. Effecten met niet-direct incasseerbare waarde. Bijvoorbeeld: minder inzet zorg- en hulpverlening, minder inzet politie, minder uitvoeringskosten voor uitkeringen. Dit type effecten leidt in eerste instantie alleen tot een verschuiving binnen een budget of tot een reallocatie van middelen. Als gevolg van het effect vindt vaak (eerst) een verschuiving van de inzet plaats en is er pas op termijn sprake van een afname in kosten.
3. Effecten met direct incasseerbare waarde. Bijvoorbeeld: afname van uitkeringen, afname subsidies, afname problematische schulden, toename afdracht belastingen. De financiële

[3] In het haalbaarheidsonderzoek zijn de verwachtingen ten aanzien van de opbrengsten van raamexploitatie in zelfbeheer getoetst onder sekswerkers. Deze zijn meegenomen in de inventarisatie.

opbrengsten van dit type effecten zijn direct te incasseren omdat er onmiddellijk een afname of toename in geldstromen waar te nemen is als het effect gerealiseerd wordt. Effecten met direct incasseerbare waarde zijn goed meetbaar en kunnen daarom ook relatief eenvoudig in een geldwaarde uitgedrukt worden.

We hebben de effecten steeds onderverdeeld in effecten op de korte termijn, dat wil zeggen effecten die naar verwachting zullen optreden tijdens de looptijd van de pilot, en op de langere termijn.

3.2 De verwachte effecten die zijn geselecteerd voor de impactscan

1. *Meer zeggenschap over de werkomstandigheden voor de sekswerker die een raam huurt (korte termijn).*

De sekswerkers krijgen meer invloed op hun werkomstandigheden door zitting te nemen in het bestuur of een ander orgaan van de stichting, zoals bijvoorbeeld een adviesraad bestaande uit sekswerkers die gevraagd en ongevraagd advies geeft aan het bestuur of de raad van toezicht. Verder zullen de bedrijfsleider en de beheerders bij voorkeur (ex)sekswerkers zijn, maar in ieder geval ruime ervaring in de branche hebben. De toename van zeggenschap zal naar verwachting ook leiden tot een daadwerkelijke verbetering van de werkomstandigheden.

2. *Meer tevredenheid over de werkomstandigheden bij de sekswerker die een raam huurt (korte termijn).*

Naar verwachting zal de tevredenheid over de werkomstandigheden van de sekswerkers toenemen. Dit is het gevolg van voorgenoemd effect, de toename in zeggenschap over de werkomstandigheden en de daadwerkelijke verbetering van de werkomstandigheden. Daarnaast zal de arbeidstevredenheid toenemen omdat de sekswerkers waarschijnlijk meer onderling contact zullen hebben. Nu is de sociale cohesie onder sekswerkers erg klein; er is vaak sprake van onderling wantrouwen en conflicten. Georganiseerde en begeleide ontmoetingen in de huiskamer danwel het samenwerken in de organisatie, zou hier verbetering in kunnen aanbrengen, met een grotere tevredenheid over de werkomstandigheden als gevolg.
Het is overigens ook goed mogelijk dat (aanvankelijk) de tevredenheid over de werkomstandigheden juist afneemt. Dit omdat de sekswerkers uit een ‘afhankelijke’ positie komen en niet gewend zijn om kritisch te zijn over hun werkomstandigheden. Dit effect wordt vaker waargenomen als gevolg van ontwikkelingen als meer zeggenschap, empowerment en autonomie. Hierdoor kunnen andere behoeften danwel eisen worden aangewakkerd waardoor de uitgangspositie als minder positief wordt beoordeeld.

2b. Duurzame inzetbaarheid en bestendiging inkomsten

Op de lange termijn zal de verbetering van de werkomstandigheden in combinatie met de verbetering in gezondheid (effect 4) leiden tot meer duurzame inzetbaarheid bij de sekswerker. Dit heeft als direct incasseerbare waarde dat de sekswerker zelfstandig inkomsten blijft genereren en niet afhankelijk wordt van een uitkering.

3. *Empowerment voor de sekswerker die een raam huurt (korte termijn).*

CONCEPT

Door de toename in zeggenschap (het hierboven beschreven verwachte effect) en het beroep dat de participatie in Eigen Raam doet op de zelfsturing en ondernemerschapsvaardigheden, is de verwachting dat de sekswerkers die een raam huren bij Eigen Raam meer empowered zullen raken. Empowerment betekent kort gezegd de eigen kracht versterken en benutten.

4. *Betere psychische en fysieke gezondheid bij de sekswerker die een raam huurt (korte termijn).*

De verwachting is dat de (arbeidgerelateerde) gezondheid van de sekswerkers verbetert. Bij de psychische gezondheid denken we hierbij aan een afname van psychosociale problematiek als eenzaamheid en stress en een afname van psychische klachten als angst en gevoelens van somberheid. We verwachten dat de psychische gezondheid verbetert als gevolg van de toename in zeggenschap, de verbeterde werkomstandigheden en de empowerment. Bij fysieke gezondheid denken we aan een betere ervaren gezondheid, een afname van geslachtsziekten. Dit laatste effect zou ook een gevolg kunnen zijn van de preventieactiviteiten van P&G292, de sekswerkers binnen de pilot worden naar verwachting goed bereikt.

4b. Afname zorgkosten (lange termijn).

Op de lange termijn zal dit naar verwachting leiden tot minder zorggebruik door de sekswerker die een raam huurt. Omdat we verwachten dat de gezondheid van de sekswerkers verbetert, verwachten we ook dat de sekswerkers, op den duur, minder gebruik zullen maken van, met name de gemeentelijke gezondheidszorg. Een afname aan behandeling van geslachtsziekten (door P&G292, de Soa-polikliniek), een afname van bezoeken aan Sense (onderdeel van de Soa-polikliniek) en het seksualiteitspreekuur van P&G292 voor vragen over seksualiteit, anticonceptie en (ongewenste) zwangerschap en een afname van consulten maatschappelijk werk van P&G292. Dit is een effect met indirect incasseerbare waarde voor de gemeente. Er wordt niet direct een afname in het gebruik van huisarts en ziekenhuisarts verwacht. Dit omdat sekswerkers vanwege de anonimiteit en het specialisme eerder een beroep doen op de diensten van P&G292/GGD dan een huisarts bezoeken.

5. *Betere afstemming tussen branche en belanghebbenden (korte termijn).*

De branche neemt deel aan overlegstructuren en participeert bij de besluitvorming over het prostitutiebeleid. Met Eigen Raam is de verwachting, komt er een ander geluid bij. Naar verwachting zal dit resulteren in meer transparantie in de branche, meer onderling vertrouwen en een meer gelijkwaardige relatie tussen de branche en andere belanghebbenden, waaronder de gemeente Amsterdam. De verbeterde afstemming moet leiden tot een groter draagvlak in de branche en gemeentelijk beleid dat beter aansluit bij de praktijk. De vormgeving van het prostitutiebeleid zal daardoor minder tijd, onderzoek en mankracht zal vragen. Dit is daarom een effect met indirect incasseerbare waarde.

5b. Opschaling best practices Eigen Raam (lange termijn).

Op lange termijn, is de verwachting, zullen de best practices van Eigen Raam worden opgeschaald. Voorwaarde hiervoor is wel dat de kennis over de best practices en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen, wordt verspreid. De pilot kan hiermee een impuls geven aan de normalisatie van de hele sector, zowel in binnen- als buitenland. Dit zijn effecten met een indirect incasseerbare waarde voor de branche.

CONCEPT

6. *Emancipatie van de branche (lange termijn).*

De verwachting is dat Eigen Raam leidt tot emancipatie van de branche. Veel sekswerkers werken nu in de anonimiteit. Er is weinig onderling contact en een lage organisatiegraad. Het stigma maakt ook dat veel sekswerkers zichzelf voorspiegelen dat ze het werk maar voor korte tijd zullen doen. In een dergelijk klimaat is het niet makkelijk om informatie te verspreiden, kennis en ervaringen te delen, lange termijn doelen te stellen of te bouwen aan solidariteit. Eigen Raam leidt naar verwachting tot een afname van de stigmatisering, een toename van de acceptatie, meer onderling contact en een hogere organisatiegraad. De coaching door HVO Querido zal leiden tot meer kennis en vaardigheden op het gebied van onder meer organiseren, besturen en bedrijfsvoering. Ook onderlinge verhoudingen en groepsdynamiek zijn onderwerpen in de coaching.

7. *De branche/het beroep heeft een beter imago bij burgers, instanties en klanten (lange termijn).*

Het zelfbeheer van ramen zien sekswerkers als kans om hun imago als slachtoffers van dwang, drang en mensenhandel om te buigen naar dat van zelfstandige ondernemers met ambities en talenten. De verwachting is dat het project ook een bijdrage kan leveren aan de acceptatie van het beroep sekswerker. Mogelijk krijgt Eigen Raam een 'fair trade' imago van vrijwillige, eerlijke prostitutie wat andere (meer) klanten aantrekt. Dit is een effect met beleefde waarde voor de branche.

8. *Vernieuwing en spin off (lange termijn).*

Eigen Raam wordt een raamprostitutiebedrijf volgens een nieuw bedrijfsmodel. De verwachting is dat Eigen Raam aanzet tot andere nieuwe concepten en spin offs. Bijvoorbeeld als gevolg van vragen uit de markt en als kruisbestuiving met andere branches. Gedacht kan worden aan voorzieningen voor gehandicapten, de kamers overdag verhuren aan andere doelgroepen dan sekswerkers.

9. *Betere controle op en signalering van misstanden rondom vergunningsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden (korte termijn).*

De stichting krijgt een Raad van Toezicht. Ook is er een adviesraad. Het bestuur zal voor de meerderheid uit sekswerkers bestaan. Indien nodig zal in het bestuur iemand van HVO Querido zitting nemen. Met deze structuur is het streven dat de stichting zorgvuldig, inzichtelijk en betrouwbaar zijn doelen nastreeft. Het verwachte effect is dat deze structuur een betere controle op en signalering van misstanden rondom vergunningsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden oplevert. Dit effect heeft een niet direct incasseerbare waarde voor de gemeente.

9b. Betere controle op en signalering van misstanden op het gebied van dwang, drang en mensenhandel (lange termijn).

De bedrijfsleider en beheerders zullen met hun ervaring waarschijnlijk goed in staat zijn om signalen van misstanden op te vangen. Ook is de verwachting dat het toegenomen collegiaal contact ertoe leidt dat er meer sociale controle plaatsvindt. De betere afstemming tussen branche en belanghebbenden en de emancipatie van de branche zullen naar verwachting ook leiden tot een

CONCEPT

betere controle op en signalering van misstanden op het gebied van dwang, drang en mensenhandel. Dit effect heeft een niet direct incasseerbare waarde voor politie en justitie.

De waarden van deze effecten

- Effecten 1, 2, 3, 4 zijn effecten met beleefde waarde voor de sekswerker. Effect 2b is een effect met indirect incasseerbare waarde voor de sekswerker.
- Effecten 6, 7 en 8 zijn effecten met beleefde waarde voor de branche.
- Effecten 4b, 5 en 5b zijn effecten met direct en indirect incasseerbare waarde voor de gemeente.
- Effecten 9 en 9b zijn effecten met indirect incasseerbare waarde voor gemeente, politie en justitie.

3.3 De effecten die niet zijn geselecteerd voor de impactscan

Hieronder staan de effecten die niet geselecteerd zijn voor de impactscan kort beschreven. De eerste groep effecten worden wel verwacht, maar werden door de betrokkenen minder relevant gevonden en zijn daarom niet geselecteerd. Van de tweede groep effecten werd, bij nadere bestudering, toch niet verwacht dat zij zouden optreden als gevolg van de pilot Eigen Raam.

Effecten die wel worden verwacht, maar die minder relevant worden gevonden door de betrokkenen:

- De sekswerker die een raam huurt krijgt meer vaardigheden op het gebied van ondernemerschap danwel benut deze vaardigheden beter. Dit is een effect met indirect incasseerbare waarde.
- (Ex)sekswerkers die aan de slag gaan als bedrijfsleider/beheerder ontwikkelen hun kennis en vaardigheden en verbreden hun inzetbaarheid. Dit is een effect met indirect incasseerbare waarde.
- (Ex)sekswerkers die aan de slag gaan als bedrijfsleider/beheerder hebben dankzij de inkomsten uit het dienstverband meer financiële zekerheid. Dit is een effect met indirect incasseerbare waarde.
- (Ex)sekswerkers die aan de slag gaan als bedrijfsleider/beheerder, en hiermee een meer geaccepteerd beroep hebben, krijgen meer aanzien in de samenleving. Dit is een effect met beleefde waarde.
- De belastingdienst zou meer belastinginkomsten genereren doordat fiscale misstanden afnemen. Er zijn signalen dat sekswerkers niet al hun inkomsten opgeven bij de belastingdienst en dus deels zwart werken. De verwachting is dat door de normalisatie van het werk, de sekswerkers eerder geneigd zijn om volledig wit te werken. Wat meespeelt bij de overweging om dit effect niet mee te nemen in de impactscan is dat dit effect nauwelijks meetbaar is. Dit is een effect met direct incasseerbare waarde.

Effecten waarvan bij nader inzien niet wordt verwacht dat ze zullen optreden:

- De sekswerker die een raam huurt heeft lagere lasten omdat de huurprijs bij Eigen Raam lager ligt dan bij de andere raamprostitutiebedrijven. Deze verwachting bleek niet realistisch omdat de huurprijzen van de Eigen Raam ramen marktconform zullen zijn, ofwel vergelijkbaar zijn met

CONCEPT

de huurprijzen van andere ramen in het gebied. Mocht de stichting Eigen Raam winst gaan maken, dan zou deze winst gebruikt kunnen worden om de huurprijzen te verlagen. Of dit gebeurt en wanneer is onbekend.

- De sekswerker die een raam huurt heeft betere secundaire arbeidsvoorwaarden als voorzieningen voor pensioen, ziekte en ongevallen, opleidingsmogelijkheden. Dit is niet direct het geval. Eventueel kan, net als bij voorgaand effect, dit effect wel optreden als eventuele winst van de stichting hiervoor wordt aangewend.
- Meer uitstroom. Dit zou een neveneffect kunnen zijn, maar het is niet de verwachting dat dit effect daadwerkelijk optreedt. De doelgroep van Eigen Raam (de groep sekswerkers die interesse heeft getoond) lijkt niet de intentie te hebben op korte termijn te stoppen.
- Aanvankelijk was een besparing op uitkeringen een verwacht effect. Echter, omdat de doelgroep ingeschreven staat bij de Kamer van Koophandel en belastingaangifte doet, is de kans erg klein dat onder hen vrouwen zijn die een (volledige) bijstandsuitkering krijgen. Gemeenten gebruiken namelijk Suwinet, waarin gegevens staan van de KvK en de belastingdienst, bij het controleren van de uitkeringsaanvraag.
- Afname van dwang, drang en mensenhandel. Met zelfbeheer zullen deze misstanden niet volledig worden voorkomen. Met Eigen Raam kan zoals gezegd wel meer controle op misstanden rondom vergunningsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden worden geboden en worden wellicht eerder signalen van dwang en uitbuiting opgepikt. Maar het tegengaan van zulke misstanden zal in de praktijk lastig zijn. Het aantonen van bijvoorbeeld uitbuiting door derden is ingewikkeld, zowel voor de politie als voor de hulpverlening die in dit veld actief is. Afname inzet van politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht. Voor dit effect geldt hetzelfde als het voorgaande effect. Het is dan ook niet de verwachting dat het project Eigen Raam tot dit resultaat zal leiden.
- Een gevolg van de twee laatst genoemde effecten (afname van misstanden en afname van inzet politie en justitie) is dat de leefbaarheid en het ondernemersklimaat van de buurt zal verbeteren. Dit is een effect voor omwonenden en ondernemers met beleefde waarde respectievelijk indirect incasseerbare waarde.

CONCEPT

4. Operationalisatie van de verwachte effecten en de indicatoren

In dit hoofdstuk operationaliseren we de geselecteerde effecten: we definiëren het effect, omschrijven de verschillend dimensies die onder het effect vallen en geven geschikte indicatoren waarmee het effect kan worden gemeten.

4.1 Meer zeggenschap over de werkomstandigheden voor de sekswerker die een raam huurt
Zeggenschap is de bevoegdheid om ergens over te beslissen, in dit geval de werkomstandigheden. Zeggenschap omvat de volgende aspecten: beslissen, meedenken en suggesties doen. Ook de mate waarin wordt geluisterd, gereageerd en de mate waarin afspraken worden nagekomen, zijn factoren die de mate van zeggenschap bepalen.
Werkomstandigheden, ook wel arbeidsomstandigheden, zijn onder te verdelen in fysieke (zoals werkhouding), omgevingsfactoren (zoals hygiëne) en psychosociale (zoals geweld, intimidatie, slechte relaties met andere sekswerkers, weinig zekerheid over de inkomsten) belastende factoren. We rekenen in dit geval ook de arbeidsvoorwaarden mee bij de arbeidsomstandigheden. Dit betreffen alle afspraken tussen de exploitant en de sekswerker, waaronder de huurvoorwaarden.

Indicatoren:

- Score van tevredenheid over de (verschillende aspecten van) zeggenschap over de (verschillende aspecten van) werkomstandigheden (subjectief, te meten met een enquête of interview onder de sekswerkers).

4.2 Meer tevredenheid over de werkomstandigheden bij de sekswerker die een raam huurt
Voor begripsomschrijving van werkomstandigheden, zie hierboven.

2b. Duurzame inzetbaarheid en bestendiging inkomsten
Duurzame inzetbaarheid staat voor het nu en in de toekomst gezond, gemotiveerd, competent en productief aan het werk zijn. We kunnen hierbij onderscheid maken tussen inzetbaarheid in het huidige werk en inzetbaarheid in ander werk.

Indicatoren tevredenheid werkomstandigheden:

- Score van tevredenheid over de werkomstandigheden (in het algemeen en op de verschillende aspecten). Bijvoorbeeld: In hoeverre bent u, alles bij elkaar genomen, tevreden met uw arbeidsomstandigheden? Zeer ontevreden t/m zeer tevreden (subjectief, te meten met een enquête of interview onder de sekswerkers).
- De beoordeling (score?) door de GGD van hoofdstuk Hygiëne van het bedrijfsplan van het seksbedrijf en de beoordeling van de hygiëne in de praktijk .

Indicatoren voor duurzame inzetbaarheid:

- Tevredenheid over de werkomstandigheden (zie boven).
- Gezondheid (zie bij 5.4).

CONCEPT

- Ziekteverzuim, bijvoorbeeld in aantal dagen het afgelopen jaar (te meten met een enquête onder de sekswerkers).
- Zelf ingeschatte kans om een andere baan te vinden (subjectief, te meten met een enquête onder de sekswerkers).

4.3 Empowerment voor de sekswerker die een raam huurt

Empowerment betekent het toerusten van individuen met competenties die nodig zijn voor het voeren van de regie over het eigen leven en het aanwenden van de daarvoor benodigde hulpbronnen. Empowerment is daarom een leerproces, waarbij mensen meester worden over hun eigen bestaan en in toenemende mate zelf keuzes leren maken, gebruikmakend van eigen talenten en mogelijkheden. Versterking van zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid en het vergroten van de participatie zijn daarbij kernbegrippen. Empowerment legt ook de nadruk op het aanpassen van de omstandigheden zodat mensen kunnen participeren. Dit betekent ook dat 'empoweren' niet alleen afhangt van het vermogen van het individu, maar ook van de mogelijkheden en kansen die de omgeving biedt.

Indicatoren:

- Score op een empowermentschaal (bijvoorbeeld Mastery Scale van Pearlin; Nederlandse Empowerment vragenlijst van Boevink) (subjectief, te meten met een enquête onder de sekswerkers).
- Aantal of aandeel sekswerkers dat actief deelneemt in de organisatie van de stichting (bestuur, adviesraad) (deelnemerslijsten, presentielijsten).

4.4 Betere psychische en fysieke gezondheid bij de sekswerker die een raam huurt

Psychische gezondheid is een maat voor de kwaliteit van leven van mensen. Bij een optimale psychische gezondheid is er sprake van succesvol functioneren en dit resulteert in productieve activiteiten, bevredigende relaties met anderen en het vermogen tot aanpassen en omgaan met tegenslagen. De mate waarin psychische klachten vóórkomen in de bevolking geeft een indicatie van de psychische gezondheid van de bevolking. Psychische klachten omvatten gevoelens van psychische verstoring, zoals gevoelens van angst, depressie, slaapverstoring en stress. Dit kan leiden tot zichtbaar leed, een (gedeeltelijk) onvermogen tot functioneren en een verhoogd risico op sterfte, pijn en beperkingen (nationaal kompas & toolkit regionale VTV).
De fysieke gezondheid is het algemeen lichamelijk functioneren. We operationaliseren dit effect met ervaren gezondheid in het algemeen danwel met kwaliteit van leven ten aanzien van de lichamelijke gezondheid. Fysieke gezondheid wordt vaak geoperationaliseerd in termen van aanwezige beperkingen en ziektes. Dat is te verstrekkend in deze casus.

4b. Afname zorgkosten

Een verbetering van de gezondheid zou naar verwachting leiden tot een afname in zorggebruik, en daarmee een afname in gemeentelijke zorgkosten.

Indicatoren (allen subjectief, te meten met een enquête onder de sekswerkers):

- De mate waarin psychische klachten vóórkomen onder de sekswerkers. Drie veelgebruikte vragenlijsten om dit te meten, zijn: de RAND Mental Health Inventory (MHI-5), de Affect Balance Scale (ABS) en de General Health Questionnaire (GHQ). Of zoals in de GGD-gezondheidsenquête. De scores op één van deze schalen danwel het aandeel sekswerkers dat psychische klachten heeft, is de indicator voor psychische gezondheid.
- De aan gezondheid gerelateerde kwaliteit van leven (het functioneren van personen op fysiek en psychisch gebied zoals zij dat zelf ervaren). Dit kan gemeten worden met de vragenlijst SF-12 welke twee scores oplevert: één score voor de lichamelijke aspecten van kwaliteit van leven en één voor de psychische aspecten.
- Score op ervaren gezondheid schaal (één vraag, namelijk Hoe is over het algemeen uw gezondheid?).

Indicatoren voor zorgkosten:

- Aantal consulten door sekswerkers wegens gezondheidsklachten bij P&G292 en GGD (soa kliniek) (registraties).
- Zelf gerapporteerd gebruik van zorg van P&G292 en GGD (soa kliniek) (enquête onder sekswerkers).

4.5 Betere afstemming tussen branche en belanghebbenden

We onderscheiden bij dit effect de volgende aspecten:

- Meer transparantie in de branche: inzicht in de bedrijfsvoering
- Meer gelijkwaardige relatie tussen de branche en de gemeente (vertrouwen, informatie delen, plannen in samenspraak).

5b. Opschaling best practices Eigen Raam

De elementen uit de pilot die effectief bleken te zijn, noemen we best practices. In de praktijk worden best practices vaak niet zomaar overgenomen. Opschaling van best practices kan gefaciliteerd worden door kennis te delen over de best practices en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen.

Indicatoren afstemming:

- Mate van ervaren transparantie in de branche (subjectief met interview of enquête onder medewerkers gemeente en brancheleden).
- Mate van gelijkwaardigheid in relatie gemeente en branche (subjectief met interview of enquête onder medewerkers gemeente en brancheleden).

Indicatoren opschaling:

- Aantal raamprostitutiebedrijven dat (min of meer) het bedrijfsmodel van Eigen Raam hanteert (enquête of interviews onder gemeente, branche, P&G292, belangenorganisaties).

4.6 Emancipatie van de branche

CONCEPT

Emancipatie heeft betrekking op bevrijding van uitbuiting, ongelijkheid en verdrukking. Emanciperende individuen en groepen willen juist iets veranderen in die verschillen. Zij streven naar een andere ordening, gebaseerd op een gelijkwaardige verdeling van kennis, inkomen of macht. Emancipatie is daarom een krachtmeting, gericht op het bewerkstelligen van een breuk met en een verandering van de traditioneel verankerde maatschappelijke verhoudingen (Fransen, 1995).

Indicatoren:

- Mate van acceptatie van sekswerkers onder de Amsterdamse bevolking (subjectief, vragen opnemen in lopend bevolkingsonderzoek).
- Mate van ervaren discriminatie, acceptatie en erkenning (subjectief, enquête of interviews onder sekswerkers).

4.7 De branche/het beroep heeft een beter imago bij burgers, instanties en klanten

Imago is beeldvorming. Een imago roept beelden of associaties op zonder dat er sprake hoeft te zijn met een feitelijke ervaring met de branche of sekswerkers. Waarmee associëren burgers, instanties en klanten de beroepsgroep sekswerkers? Waarmee associëren zij de beroepsgroep exploitanten. Welke kwaliteiten / kenmerken dichten ze het beroep / de beroepsgroepen toe?

Indicatoren:

- Imago van de branche en het beroep onder de Amsterdamse bevolking (subjectief, vragen over imago opnemen in lopend bevolkingsonderzoek).
- Imago van de branche en het beroep onder de instanties respectievelijk klanten (subjectief, enquête of interviews onder de instanties respectievelijk klanten).

4.8 Vernieuwing en spinoff

Er treedt vernieuwing op in de branche. Andere nieuwe concepten worden ontwikkeld en er komen spinoffs van Eigen Raam. Net als bij de opschaling van best practices geldt ook hier dat dit gefaciliteerd moet worden met kennisdeling: hoe ziet het nieuwe bedrijfsmodel eruit en hoe is dit tot stand gekomen?

Indicatoren vernieuwing:

- Waargenomen vernieuwing, spinoffs (enquête of interviews onder gemeente, branche, P&G292, belangenorganisaties).

4.9 Betere controle op en signalering van misstanden rondom vergunningsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden

Betere controle op en signalering van misstanden rondom vergunningsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden.

9b. Op de lange termijn: betere controle op en signalering van misstanden op het gebied van dwang, drang en mensenhandel.

CONCEPT

Indicatoren betere controle op en signalering van misstanden rondom vergunningsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden:

- Inschatting kwaliteit van controle (enquête of interviews bij leden bestuur, raad van toezicht, gemeente).
- Inschatting kwaliteit van signalering (enquête of interviews bij leden bestuur, raad van toezicht, gemeente, politie).
- Aantal signalen van misstanden (enquête of interviews bij leden bestuur, raad van toezicht, gemeente, politie).
- Aantal overtredingen vergunningsvoorwaarden (registratie Bestuurlijk Toezicht Prostitutie).

Indicatoren betere controle op en signalering van misstanden op het gebied van dwang, drang en mensenhandel:

- Aantal signalen/meldingen en vóórkomen van dwang, drang, mensenhandel (registratie politie).

CONCEPT

5. De verwachte maatschappelijke impact op de lange termijn

De doelgroep van de pilot is een voorhoedegroep van sekswerkers die al redelijk zelfstandig zijn, inzicht hebben in hun rechten en plichten, bij wie naar verwachting geen ernstige problematiek speelt en die nu een raam huren bij vergunde raamprostitutiebedrijven. Op de korte termijn zal de pilot met deze doelgroep voornamelijk effecten met beleefde waarde genereren, zoals meer zeggenschap, betere werkomstandigheden, empowerment en een betere gezondheid. Op de lange termijn zullen deze effecten met beleefde waarde vervolgens effecten met direct incasseerbare waarde opleveren, zoals de bestendiging van de inkomsten voor de sekswerkers die een raam huren en de verwachte besparing op gemeentelijke zorgkosten. En effecten met indirect incasseerbare waarde zoals de besparing op middelen en tijd die besteed wordt aan de vormgeving van het prostitutiebeleid, de verminderde inzet van handhaving en toezicht en de verminderde inzet van politie.

Daarnaast is op langere termijn de verwachting dat een 'moeilijkere' doelgroep ook bereikt gaat worden met Eigen Raam. We denken hierbij aan sekswerkers die in het zwarte of grijze circuit werken, in een sociaal isolement verkeren en bij wie misstanden spelen. Als zij een raam gaan huren bij Eigen Raam, is het reëel te veronderstellen dat dit meer effecten met direct danwel indirect incasseerbare waarde gaat opleveren. Zoals meer belastinginkomsten, het voorkomen van dwang, drang, mensenhandel en het verminderen van politie inzet. Wanneer de effecten 'afstemming met en de emancipatie van de branche' alsook de effecten 'vernieuwing en spinoff' en 'opschaling van de best practices' daadwerkelijk plaatsvinden zal dit nog verder leiden tot 'normalisatie' van de branche, met als gevolg verdere vermindering van misstanden.

CONCEPT

6. Opzet voor de monitoring

PM

- Met de indicatoren, zoals beschreven in hoofdstuk 4 worden de effecten van Eigen Raam gemeten.
- Voor het bepalen van de impact zal allereerst een nulmeting moeten worden uitgevoerd vlak voor of na de start van het project. De nulmeting dient ervoor om de uitgangssituatie in kaart te brengen. Hiertegen kunnen de metingen op latere momenten worden afgezet.
- Een uitdaging voor de monitoring is het onderscheiden van de effecten van alleen Eigen Raam en de effecten van andere projecten binnen de activiteiten in het kader van de beleidsagenda van de gemeente Amsterdam. Immers, de deelnemers van Eigen Raam zullen ook worden 'blootgesteld' aan de activiteiten van de overige projecten (zoals uitbreiding van het zorg- en hulpverleningsaanbod, het extra informatiepunt in het Wallengebied, activiteiten P&G292 en project Vertrouwensvrouw).
- Voor de monitoring moeten enkele instrumenten worden ontwikkeld, waaronder een enquête voor de sekswerkers (zie Bijlage).

CONCEPT

Literatuur / gebruikte bronnen

Bijlage 1 Infographic

Bijlage 2 Enquêtes

CONCEPT