



Housing First Rotterdam

Deelrapport 5: Kosteneffectiviteit

Onderzoek en Business Intelligence



Gemeente Rotterdam



Colofon

Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI)

Datum: 14 januari 2021

Auteur(s): Drs. Eva Mandos; Dr. Anita C. Nanhoe, , Susan Brand MA

Vragen: onderzoek@rotterdam.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Housing First Rotterdam	4
1.3	Het onderzoek	4
1.4	Kosten en kosteneffectiviteit	5
2	Overzicht uit de literatuur	6
1.1	“Housing First impact on costs and associated cost offsets”	6
1.2	“Kosten en baten van Maatschappelijke opvang”	7
1.3	“Discus Amsterdam”	8
1.4	“Housing First Europe. Final Report”	9
3	Vergelijking van kosten	11
4	Conclusie en beschouwing	13

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Najaar 2018 verzocht de gemeenteraad het college om de methodiek Housing First (HF) in samenwerking met partners in de gemeente Rotterdam toe te passen en te evalueren. Na een periode van voorbereiding startten de gemeente Rotterdam, verschillende woningbouwcorporaties en zorgaanbieders in september 2019 met een pilot voor de huisvesting van 25 Rotterdamse daklozen volgens de methodiek van HF.

Ook onderzoek maakt deel uit van de pilot. De stakeholders – te weten: de gemeente Rotterdam, de woningbouwcorporaties, de zorgaanbieders en de cliënten – hebben verschillende belangen als het gaat om het slagen van de pilot. Zo vinden de woningbouwcorporaties het onder andere belangrijk dat de cliënten – ofwel huurders – geen overlast veroorzaken in hun woonomgeving. De zorgaanbieders hechten belang aan autonomie van de cliënt in zijn of haar leven en maatwerk in de daginvulling. De gemeente wil een effectieve interventie ontwikkelen voor een groep daklozen die niet geholpen lijkt te kunnen worden met het huidige zorgaanbod. Onderzoek dient in beeld te brengen hoe de pilot verloopt en op welke manier de methodiek van HF effectief, efficiënt én zo modelgetrouw mogelijk kan worden geïmplementeerd binnen de Rotterdamse context.

1.2 Housing First Rotterdam

De traditionele aanpak van dakloosheid laat zich beschrijven als de ‘woonladderaanpak’, waarbinnen daklozen aan een aantal voorwaarden moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een volgende stap en ten slotte een zelfstandige woning (Van Loenen et al., 2018a; Pleace, 2008). De HF-methodiek heeft juist als vertrekpunt dat de basisbehoefte ‘huisvesting’ moet worden vervuld, voordat mensen andere problemen kunnen aanpakken (Van Loenen et al., 2018a; Pleace, 2008; Tsemberis, 2010; 1999). De HF-methode kent 35 modelgetrouwheidsindicatoren. Doelstelling is dat langdurig daklozen herstellen van dakloosheid, zo zelfstandig mogelijk functioneren en participeren in de maatschappij.

Onderzoek in de Verenigde Staten toont aan dat tussen 66% en 88% van de HF-cliënten ook na langere tijd stabiel

gehuisvest is (Pleace & Bretherton, 2013; Stefancic & Tsemberis, 2007; Tsemberis, Gulcur, & Nakae, 2004). In Europa is tussen 74% en 98% van de cliënten een jaar na het verkrijgen van een woning nog steeds stabiel gehuisvest (Van Loenen, 2018a; Busch-Geertsema, 2013; Stefancic & Tsemberis, 2007; Tsemberis et al., 2004). Ook in Nederland wint de HF-aanpak (na de start in Amsterdam in 2006) steeds meer terrein (Al Shamma et al., 2018; Busch-Geertsema, 2013; Pleace, 2018). Rotterdam start in 2019 met de pilot Housing First Rotterdam (HFR) in samenwerking met meerdere zorgaanbieders en woningbouwcorporaties.

1.3 Het onderzoek

Het doel van het onderzoek naar HFR is om in kaart te brengen wanneer en of de pilot HF geslaagd is vanuit het perspectief van de verschillende stakeholders, zodat het concept in de toekomst duurzaam geïmplementeerd kan worden.

Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling van het onderzoek naar HFR luidt:

“Hoe kunnen de gemeente Rotterdam, de woningbouwcorporaties en zorgaanbieders de methodiek van Housing First effectief, efficiënt en zo modelgetrouw mogelijk implementeren in de Rotterdamse context?”

Onderdelen van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Een procesevaluatie;
2. Onderzoek naar de modelgetrouwheid van de werkwijze in Rotterdam;
3. Een evaluatie van de opbrengst voor de cliënt;
4. De kosteneffectiviteit van de aanpak.

De verschillende onderdelen hebben veel overlap met elkaar. Zo is bijvoorbeeld een procesevaluatie niet los te zien van de modelgetrouwheid of van de opbrengst voor de klant. Daarom hebben we de rapportages binnen dit onderzoek opgeknipt in de volgende deelrapportages:

1. Een algemene rapportage met een basisbeschrijving van de methodiek HF, de start van HF in Rotterdam en de cliënten in Rotterdam;
2. Een rapportage over de woonbegeleiding binnen HFR;
3. Een rapportage over de ontwikkeling van de cliënten;
4. Een rapportage over de procesevaluatie, met onder andere de evaluatie van de samenwerking;
5. Een kostenevaluatie waarin de kosten van HFR worden vergeleken met de kosten van enkele andere opties.

De voor u liggende rapportage betreft de vijfde deelrapportage.

1.4 Kosten en kosteneffectiviteit

In het kader van de pilot Housing First Rotterdam is er behoefte aan inzicht in de kosten en kosteneffectiviteit van deze methodiek.

Kosteneffectiviteit is een relatief begrip. Een maatregel (of interventie, methodiek etc.) is kosteneffectief wanneer er *‘een redelijke verhouding is tussen de mate van doelbereik en de mate van kosten’*. Vaak wordt het begrip kosten-effectiviteit gebruikt om een vergelijking te maken: Een nieuwe interventie is dan *kosteneffectief wanneer de kosten lager en de effecten groter zijn dan van de bestaande interventie of gebruikelijke zorg*¹.

Bij het opstellen van het onderzoeksvoorstel bleek dat een gedegen onderzoek naar de kosteneffectiviteit van Housing First een complexe en tijdrovende opgave is². Een dergelijk onderzoek past (op dit moment) niet in de scope van een lokale pilot.

Dat neemt niet weg dat het voor diverse stakeholders wenselijk is enig inzicht te hebben in de kosteneffectiviteit van Housing First, om een weloverwogen standpunt in te kunnen nemen over een structurele implementatie van Housing First in Rotterdam. Om hierin te voorzien heeft OBI een overzicht opgesteld van de meest relevante bevindingen uit (internationale) literatuur en geven we informatie over hoe de kosten van Housing First Rotterdam zich verhouden tot de kosten van andere voorzieningen voor een min of meer vergelijkbare doelgroep. We sluiten daarbij af met een conclusie en beschouwing

¹ Zie bijvoorbeeld Website Nederlands Jeugdinstituut.

² Dit bleek onder andere uit contact met Impuls, een onderzoeksinstituut gelieerd aan de Radboud Universiteit, die een landelijke evaluatie van Housing First heeft uitgevoerd.

2 Overzicht uit de literatuur

Inleiding

We bespreken hier kort een aantal relevante recente publicaties over de kosten van Maatschappelijke Opvang (MO) in het algemeen en Housing First in het bijzonder. Per publicatie geven we een samenvatting en een beschouwing.

Bij het zoeken naar relevante literatuur blijkt dat er eigenlijk geen zuivere kosteneffectiviteits-studies beschikbaar zijn. Er zijn wel studies naar *kosten*, en er zijn studies naar *effectiviteit*, maar harde bevindingen over de *kosteneffectiviteit* van Housing First hebben we niet direct gevonden³. Wel wagen diverse publicaties zich aan een uitspraak over de verwachte kosteneffectiviteit.

Studies over de *effecten* van Housing First gaan veelal over de 'retentiegraad' ofwel het aandeel mensen dat duurzaam blijft gehuisvest (en waarbij de dakloosheid dus effectief is verholpen) en/of over de effecten op het welbevinden van mensen.

Bij studies over de *kosten* wordt veelal een financiële kosten-baten analyse gemaakt. De kosten bestaan dan uit de uitvoeringskosten van Housing First (of andere MO-voorzieningen) en de baten bestaan uit vermeden kosten op andere domeinen.

1.1 "Housing First impact on costs and associated cost offsets"

A review of the literature, Ly, Latimer, in Canadian Journal of Psychiatry, Vol 60, No 11, November 2015

Samenvatting

Dit artikel is een literatuur review waarin de data en bevindingen van verschillende studies naar de kosteneffecten van Housing First (HF) zijn gecombineerd. Op basis van een analyse van 12 gepubliceerde en 22 niet gepubliceerde (vooral Amerikaanse) studies blijkt dat Housing First gepaard gaat met een afname in kosten voor opvang ('shelter') en Spoedeisende hulp. De impact van Housing First op andere kosten zoals klinische opnames en kosten op het gebied van Veiligheid en Justitie zijn ambigue: Sommige studies wijzen op een afname van dergelijke kosten,

anderen juist op een toename. De opzet van de betreffende onderzoeken lijkt hierbij een rol te spelen: Studies waarbij op persoonsniveau een vergelijking wordt gemaakt van de situatie voorafgaand aan HF en daarna (pre-post design), laten *per saldo een afname* zien van kosten, terwijl studies waarbij een experimentele groep (die Housing First krijgt) wordt vergeleken met een controlegroep (die de gebruikelijke zorg krijgt) *per saldo een toename* van kosten laten zien.

De onderzoekers concluderen dat er dus geen uitsluitsel is over de impact van Housing First op kosten (of het 'zichzelf betaald'), maar dat de combinatie van de gevonden kostenbesparing, en de voordelen van Housing First voor cliënten, betekent dat HF een efficiëntere inzet van middelen is dan het traditionele aanbod.

Beschouwing

Deze literatuur review laat zien dat het niet eenvoudig is een algemene uitspraak te doen over de kosteneffectiviteit van Housing First.

Ten eerste spreken verschillende studies elkaar blijkbaar tegen. Deze verschillen hebben deels te maken met de variatie in variabelen die in de onderliggende studies zijn meegenomen, en hoe die zijn geoperationaliseerd (ze meten niet allemaal precies hetzelfde).

Opvallend is dat juist de studies met een echt experimentele opzet (met een controlegroep) tot minder positieve conclusies over de kosten leiden dan de quasi-experimentele (persoonsvolgende ofwel pre/post-) studies. Dit zou betekenen dat Housing First niet kosteneffectief is (want het is niet goedkoper dan het alternatief, de gebruikelijke zorg).

Ten tweede wordt er in deze review geen uitspraak gedaan over *effectiviteit*. Er worden wel financiële kosten en baten vergeleken, maar dat wordt niet echt afgezet tegen behaalde niet-financiële effecten (vragen als: Zijn mensen beter af in Housing First dan met het traditionele aanbod? En hoeveel beter dan precies? Is het een effectievere manier om dakloosheid op te lossen dan alternatieven?).

Dit is wellicht ook een belangrijk punt om in ogenschouw te nemen bij de verschillen in bevindingen tussen de experimentele en de quasi-experimentele studies. De

³ Op basis van een beknopte search op google scholar naar 'Housing First cost'.

experimentele studies laten immers zien dat Housing First niet altijd tot een kostenbesparing leidt in vergelijking met de gebruikelijke zorg (en in die zin dus niet kosteneffectief is), maar het is niet direct duidelijk of de (per saldo) goedkopere gebruikelijke zorg ook tot (ten minste) even goede resultaten als Housing First leidt.

Ten derde zijn in de review overwegend Noord-Amerikaanse studies betrokken (het aanbod van Europese studies bleek erg beperkt). Mogelijk leiden verschillen in de organisatie en kosten van zaken als opvang, medische zorg en justitie in Nederland tot andere conclusies.

1.2 “Kosten en baten van Maatschappelijke opvang”

*Bouwstenen voor effectieve inzet van publieke middelen
Cebeon, april 2011*

Samenvatting

In 2011 heeft Cebeon een studie gepubliceerd waarin de kosten van Maatschappelijke Opvang (MO) zijn afgezet tegen de baten, te weten de vermeden kosten op de domeinen zorg, veiligheid, werk & inkomen en wonen. Daarbij zijn verschillende doelgroepen onderscheiden. Voor deze notitie beperken we ons tot de bevindingen rondom de doelgroep “feitelijk daklozen”.

Cebeon concludeert hierover dat *‘opvang beter en goedkoper is dan op straat’*. *‘MO-beleid draagt eraan bij dat aanmerkelijk hogere kosten op andere domeinen, in het bijzonder zorg en veiligheid, worden vermeden’*. *‘Inspanningen om daklozen passend onderdak te verschaffen en in traject te leiden, leveren per saldo baten op’*.

Berekend is dat elke euro die wordt uitgegeven aan Maatschappelijke Opvang voor feitelijk daklozen, een besparing van twee euro oplevert op andere domeinen (verhouding 1 : 2). Er worden daarbij vier ‘routes’ of effecten onderscheiden: van feitelijk dakloos naar beschermd wonen, naar begeleid wonen, naar zelfstandig wonen met ambulante begeleiding en naar zelfstandig wonen zonder nazorg. Voor elke route is de kosten-baten verhouding anders, maar in alle gevallen is er per saldo een positief resultaat. De route naar zelfstandig wonen met ambulante begeleiding levert de minste kostenbesparing op (1 : 1,2) de route naar

beschermd wonen levert de meeste kostenbesparing op (1 : 3 euro). En binnen deze laatste categorie is de kostenbesparing bij veelplegers nog hoger.

Hierbij is overigens al een correctie gedaan voor de invloed van ketenpartners: Effecten worden immers niet alleen behaald door inspanningen vanuit de MO maar ook door bijvoorbeeld Ggz en schuldhulpverlening⁵.

In de studie is alleen gekeken naar (semi) publieke middelen en bijvoorbeeld niet naar (vermeden) kosten voor schadeverzekeringen en immaterieel leed door delicten van daklozen. En alleen substantiële, veel voorkomende kosten (en baten) zijn meegewogen.

Beschouwing

In de studie van Cebeon is Housing First nog niet meegenomen. Housing first lijkt qua ‘route’ op zelfstandig wonen met (intensieve) ambulante begeleiding, maar qua doelgroep meer op beschermd wonen. Het is niet bij voorbaat duidelijk hoe de bevindingen van Cebeon zich vertalen naar Housing First. Het is mogelijk dat de financiële kosten-baten verhouding voor Housing First ten minste even gunstig uitpakt als die voor beschermd wonen (1 : 3), omdat de baten (de vermeden kosten op andere domeinen) waarschijnlijk vergelijkbaar zijn met die van beschermd wonen (gezien het profiel van de doelgroep), en de kosten waarschijnlijk lager zijn dan voor beschermd wonen (meer hierover verderop in deze rapportage).

Echter, saillant is dat een zeer omvangrijke groep feitelijk daklozen in dit onderzoek buiten beschouwing is gelaten bij de berekeningen, omdat zij *‘niet of nauwelijks door de MO worden bereikt en er daarom (nog) geen effect is behaald’* (bij hen is er geen route, ze zijn nog steeds dakloos). Het gaat dan volgens de auteurs bijvoorbeeld om *‘dakloze zwervers’*. Waarschijnlijk is dit juist een belangrijke doelgroep voor Housing First. Cebeon schat deze onbereikte groep op maar liefst 32% van het totaal aantal feitelijk daklozen, maar doet geen uitspraken over de verwachte kosten-baten verhouding als deze groep wel zou worden bereikt, en ook niet over de MO-kosten⁶ die wel worden gemaakt voor deze groep en de maatschappelijke kosten van het niet effectief bereiken van deze groep. In die zin zijn de bevindingen van Cebeon over maatschappelijke opvang in het algemeen dus misschien niet geheel relevant voor de doelgroep van Housing First.

⁴ Naast feitelijk daklozen worden ook residentieel daklozen en potentieel daklozen onderscheiden. Een deel van de feitelijk daklozen wordt aangemerkt als veelplegers.

⁵ De onderzoekers hebben veronderstellingen opgesteld over de bijdrage van MO en andere ketenpartners aan de effecten, en deze getoetst bij experts.

⁶ Zoals tijdelijke nachtopvang, veldwerk of bemoeizorg.

Los van bovenstaande constatering krijgen we de indruk dat de manier waarop de kosten voor maatschappelijke opvang zijn berekend wat gedateerd zijn en mogelijk een te positief beeld geven. Zo is er berekend dat mensen (gemiddeld) 3 maanden gebruik maken van nachtopvang voordat men doorstroomt. In de praktijk is dat vaak langer, en zijn de kosten van maatschappelijke opvang dus hoger (en de opbrengsten per saldo dus lager). Ook gaat men ervan uit dat van de feitelijk daklozen die in traject komen, zo'n 25% doorstroomt naar zelfstandig wonen (met of zonder begeleiding) en maar liefst 75% doorstroomt naar een intramurale setting. Analyses van de nachtopvang in Rotterdam laten zien dat die verhouding eerder andersom is⁷. De totale kosten-batenverhouding komt dan waarschijnlijk een stuk lager uit dan de berekende 1 : 2.

Verder is het van belang te beseffen dat de onderzoekers alleen de 'transitiekosten' en niet de structurele kosten hebben meegerekend. Dat betekent bijvoorbeeld dat er bij de route naar begeleid wonen wel kosten zijn berekend voor nachtopvang, toeleiding en een half jaar groepsbegeleiding voor 'wennen aan wonen', maar dat de structurele vervolgcosten van begeleid wonen (voor mogelijk enkele jaren) niet zijn meegerekend. Als je die kosten ook meerekent, kom je in totaal op hogere jaarkosten uit. Daarbij viel ook op dat de transitiekosten voor beschermd wonen veel lager zijn dan die van begeleid wonen⁸. Mogelijk hangt dat samen met de financieringsmethodiek (voorafgaand aan de invoering van de WMO)⁹.

Ondanks bovengenoemde bezwaren kan men redeneren dat ook als de kosten voor MO substantieel hoger zijn dan hier berekend, er in de meeste gevallen nog steeds een positieve kosten-batenverhouding zal zijn (de marge van 1 :2 of zelfs 1 : 3 is immers hoog).

1.3 "Discus Amsterdam"

Housing First, Evaluatie van de werkzaamheid. Wolf, J., Maas, M. & Al Shamma, S. (2012). Nijmegen: Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg, UMC St Radboud Nijmegen.

Samenvatting

Impuls heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van Housing First door Discus in Amsterdam. De evaluatie is

uitgevoerd in 2011, vijf jaar na de start van Housing First in 2006. Er is hierin ook beperkt informatie verzameld over de kosten.

Er zijn (op het moment van onderzoek, vóór de invoering van de WMO) bij Discus drie soorten bekostiging voor Housing First cliënten:

- Het grootste deel (58%) gaat via het 'Volledig Pakket Thuis' (VPT). Afspraak is dat afrekening gebeurt op basis van een gemiddeld VPT voor een zorgwaarde van 1,5 wat neerkomt op € 25.240,- per persoon per jaar. De gemiddelde zorgwaarde van HF-deelnemers is overigens hoger (naar schatting 2,8). Daarbij zou een VPT-bedrag van € 8.500 extra passen.
- 30% wordt vergoed op basis van twee face-to-face uren per week. Dat is € 8.500,- per jaar.
- Een klein deel (13%) wordt vergoeding op basis van een Zorgzwaartepakket (ZZP) met een kapitaallastenvergoeding.

Impuls concludeert dat vanaf een zorgwaarde 2 Housing First goedkoper is dan een klant in een 24-uurs voorziening bij HVO Querido.

Verder blijkt dat er bij Discus een hele lage uitval is en dus een hoge 'retentiegraad':

- 77% is (op de peildatum) nog gehuisvest bij Discus
- 6% woont inmiddels zelfstandig met een huurcontract op eigen naam en zonder begeleiding van Discus
- 8% is doorgestroomd naar een ander voorziening
- 9% is uitgevallen of gestopt (waaronder mensen die zijn overleden)

Bij het overgrote deel van de cliënten is de dakloosheid dus effectief verholpen.

Beschouwing

Zoals Impuls zelf ook aangeeft, is er op basis van hun onderzoek geen vergelijking te maken tussen de effectiviteit en efficiency van Housing First ten opzichte van andere voorzieningen of methodieken. Wel concluderen ze dat Housing First een succes is, en dat het bij de afgesproken

⁷ Nachtopvang Rotterdam 2017 in cijfers, OBI 2018

⁸ Er zijn bij de route naar beschermd wonen wel kosten voor nachtopvang en toeleiding berekend, maar niet voor 'groepsbegeleiding wennen aan wonen'.

⁹ Kosten voor beschermd wonen (destijds via de AWBZ) zijn echter wel meegerekend binnen de kosten voor MO, met uitzondering van de AWBZ-gefinancierde 'kleinschalige BW na verblijf in Inrichting voor stelselmatige daders'.

bekostiging via het VPT goedkoper is dan wonen en begeleiden in een 24-uurs voorziening.

1.4 “Housing First Europe. Final Report”

Bremen/ Brussels: GISS. Busch-Geertsema, V. (2013). www.housingfirsteurope.eu

Samenvatting

Het Housing First Europe project is een experimenteel project (2011-2013), gefinancierd door de Europese Commissie. Het doel was om vijf lokale HF-praktijken (in Amsterdam, Budapest, Kopenhagen, Glasgow en Lissabon) te evalueren, en kennis uit te wisselen tussen deze steden en vijf andere steden waar Housing First nog in het beginstadium stond. Inzicht in kosten en financiële effecten maakte onderdeel uit van het project. Voor Amsterdam is hiervoor gebruik gemaakt van het bovengenoemde evaluatieonderzoek van Impuls bij Discus.

Volgens de Europese evaluatie zijn er *‘aanwijzingen dat HF goedkoper is dan het bieden van tijdelijke opvang voor dezelfde periode, maar dat er meer onderzoek nodig is naar de kosteneffectiviteit’*. Het ontbreekt volgens de onderzoekers op dit moment (bij de vijf onderzochte praktijken) dan met name aan robuuste data over enerzijds het gebruik van voorzieningen door cliënten in het verleden (en daarmee inzicht in vermeden kosten in bijvoorbeeld opvang, detentie en opnames) en anderzijds de benodigde duur van Housing First begeleiding (die langdurig en daarmee kostbaar kan zijn). Tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat bij vier van de vijf HF-praktijken (waaronder Amsterdam) de ‘retentiegraad’ hoog is (het aantal mensen dat nog steeds gehuisvest is) en dat dit een aanwijzing is voor een hoge kosteneffectiviteit, ondanks de op zichzelf substantiële kosten van Housing First.

Beschouwing

Hoewel het kostenaspect een belangrijk onderwerp was voor dit project, bleek het in de praktijk moeilijk om informatie over de kosten te verzamelen en te vergelijken.

De auteur van deze publicatie verwoord daarnaast nog een aantal algemene (en voor OBI herkenbare) overwegingen ten aanzien van de kosten en kosteneffectiviteit van Housing First.

Zo constateert hij ten eerste dat er herhaaldelijk wordt beweerd dat -voor mensen met complexe problemen- Housing First ‘zichzelf betaalt’. Daarbij worden eenvoudige rekensommen gepresenteerd met de dagelijkse kosten van bijvoorbeeld nachtopvang, ziekenhuisopnames en detentie, welke worden afgezet tegen de dagelijkse kosten van HF. Echter, de frequentie en duur van het gebruik van de voorzieningen zoals detentie en opnames varieert sterk per individu, waardoor nauwkeurige kostenvergelijkingen moeilijk zijn, en de daadwerkelijke kosteneffecten per individu verschillend zullen zijn.

Ten tweede is een belangrijk basisprincipe van Housing First dat er begeleiding beschikbaar blijft zo lang als dat nodig is. Dat kan grote gevolgen hebben voor de kosten van Housing First op de lange termijn, waar in berekeningen niet altijd rekening mee wordt gehouden.

Ten derde, en van een heel andere orde, is de beschouwing dat *‘de waarde (van voorzieningen voor daklozen) uiteindelijk afhangt van de morele en politieke waarde die een maatschappij geeft aan het helpen van burgers die het minst goed af zijn’*¹⁰.

¹⁰ Zie de verwijzing in het artikel naar een citaat van citaat van Rosenheck (2000).



3 Vergelijking van kosten

Om een beeld te krijgen van hoe de kosten van Housing First zich verhouden tot andere voorzieningen, is in onderstaande tabel een schatting opgenomen van de gemiddelde kosten per persoon per jaar. Het gaat dan om voorzieningen voor een min of meer vergelijkbare doelgroep als bij Housing First (te weten opvang/verblijf/zorg voor daklozen en/of mensen met complexe multiproblematiek). Het overzicht bevat alleen de directe kosten die de gemeente vergoedt aan zorgaanbieders.

Tabel 3.1. Kosten per jaar van verschillende voorzieningen in de Maatschappelijke Opvang in Rotterdam*

Voorziening	Financiering (door gemeente)	Kosten per jaar	Opmerking
Housing First	Wmo-arrangement	1 ^e jaar: € 23.054,- 2 ^e jaar: € 19.493,- Gemiddeld 1 ^e + 2 ^e jaar: € 21.274,- 3 ^e jaar en verder € ?	Standaard HF-arrangement, met eerste 3 maanden een hogere indicatie
Beschermd Wonen	Wmo-arrangement: GGZ MO Intramuraal (ZIN)	gemiddeld: € 42.380,-	Geen standaard bedrag, grote individuele verschillen (van € 20.000 tot € 81.000), zie tabel 2
Nachtopvang	Subsidie	€ 30.000,- <i>Een deel heeft tijdens verblijf in de NO een WMO-indicatie GGZ MO Extramuraal</i>	Kosten per bed, incl. basisbegeleiding. Mensen verblijven in principe niet een heel jaar in de nachtopvang. Een bed wordt door meerdere mensen gebruikt
Skaeve Huse	Subsidie	€ 53.000,-	Kosten per woning. incl. begeleiding, excl. dagbesteding

* Bron: Gemeentelijke administratie Socrates: lopende indicaties september 2020

Tabel 3.2. Uitsplitsing kosten voor begeleid wonen

Soort nachtelijk toezicht	Minimum	Maximum	Gemiddeld
Ambulante wacht	€ 19.968	€ 68.380	€ 33.600
Slapende wacht	€ 25.896	€ 81.068	€ 45.270
Vaste wakende wacht	€ 29.796	€ 80.184	€ 47.449
Totaal	€ 19.968	€ 81.068	€ 42.381

Ook wanneer we ons beperken tot alleen de kosten, en de vraag naar effectiviteit en voordelen van van Housing First voor de cliënt buiten beschouwing laten, is het nog niet zo eenvoudig verschillende voorzieningen met elkaar te vergelijken. Op het eerste gezicht laat het overzicht zien dat Housing First goedkoper is dan andere voorzieningen. Maar hier moeten wel wat kritische kanttekeningen bij worden genoemd:

- In 'de wandelgangen' worden (bijvoorbeeld door zorgaanbieders en WMO-adviseurs) de kosten van Housing First (HF) vaak vergeleken met die van Beschermd Wonen (BW). Tabel 2 laat echter zien dat er heel veel verschillen zijn in de kosten voor BW. De variant met ambulante wacht (wat het meest lijkt op HF) is een stuk goedkoper dan het gemiddelde bedrag voor BW, en het minimale

bedrag dat we in Rotterdam hebben gevonden voor BW (€ 19.968) is vrijwel gelijk aan het bedrag voor Housing First.

Een belangrijk verschil tussen Housing First en de overige voorzieningen (en juist een belangrijk kenmerk van HF), is dat er geen kosten voor huisvesting zijn opgenomen omdat mensen zelfstandig in een reguliere woning verblijven. Een deel van het budget bij BW is bedoeld voor 'kost en inwoning'. Voor een betere vergelijking van de kosten van HF en BW, zouden we bij BW dus eigenlijk die kosten buiten beschouwing moeten laten. Andersom geredeneerd kunnen we bij HF een schatting opnemen voor de huur en maaltijden en dergelijke. Uitgaande van een huur van € 500,- per maand en 25,- leefkosten per week, kom je dan al gauw op ruim € 7.000,- extra kosten per jaar. Omdat de huur niet rechtstreeks wordt betaald door de gemeente maar door de cliënt zelf, kun je er natuurlijk ook voor kiezen om dit bedrag juist niet mee te wegen bij de kosten, maar in de praktijk wordt bij veel deelnemers de huur betaald van een uitkering (en huurtoeslag). Een uitkering die veel lager zou zijn als mensen in BW verblijven.

- In het overzicht zijn alleen de **directe kosten opgenomen die de gemeente vergoedt aan zorgaanbieders**. Uitvoeringskosten van de corporaties zijn niet meegenomen. Zij geven aan dat Housing First voor hen arbeidsintensief is, door de individuele matching en overige afwijkende procedures. Daarnaast is het risico op overlast bij deze doelgroep groter dan gemiddeld, wat extra kosten voor de corporatie en andere partijen (zoals een woonoverlastcoördinator van de gemeente) kan betekenen. Ook frictiekosten van zorgaanbieders en corporaties zijn buiten beschouwing gelaten, zoals mogelijke huurderving door corporaties vanwege het 'reserveren' van een woning die uiteindelijk niet wordt gematcht aan een cliënt. Ook de reguliere uitvoeringskosten van andere partijen (zoals team Toegang & Indicatie en Team Participatie van de gemeente) zijn niet meegenomen. Voor een deel van deze kosten geldt dat ze niet exclusief van toepassing zijn op Housing First. Mede daarom (en vanwege de complexiteit en de relatief beperkte omvang t.o.v. de directe kosten) zijn ze hier buiten beschouwing gelaten.

- Bij het opstellen van deze rapportage hebben we niet gekeken naar de vermeden kosten op andere domeinen. De aanname is dat er, zoals in zijn algemeenheid is aangetoond voor Maatschappelijke Opvang sprake zal zijn van vermeden kosten vanwege bijvoorbeeld afname van criminaliteit, en dat die kostenbesparing (in meer of mindere mate) bij alle voorzieningen voor deze doelgroep aanwezig is. Maar er dus niet expliciet nagegaan of de vermeden kosten bij Housing First anders zijn dan bij bijvoorbeeld Begeleid Wonen.

4 Conclusie en beschouwing

In de inleiding van deze deelrapportage is aangegeven dat een maatregel kosteneffectief is als de kosten opwegen tegen de inspanning en/of als de kosten lager zijn en de effecten hoger dan bestaande voorzieningen of praktijken.

Op basis van informatie uit de literatuur en het overzicht van kosten van diverse voorzieningen in Rotterdam, kunnen wij op dit moment niet met zekerheid vaststellen dat Housing First bewezen kosteneffectief is, omdat er geen (wetenschappelijk) onderzoek is gedaan waarin zowel de kosten als de effectiviteit van voorzieningen voor een vergelijkbare (sub)doelgroep nauwkeurig met elkaar zijn vergeleken. Daarnaast spreken (internationale) studies over de kostenbesparing van Housing First elkaar soms tegen.

Wel kunnen we op basis van aannames beredeneren dat Housing First Rotterdam waarschijnlijk, of althans in veel gevallen, kosteneffectief is. De volgende overwegingen spelen daarbij een rol:

1. Housing First blijkt (o.b.v. internationaal onderzoek) een effectieve methode voor het duurzaam beëindigen van dakloosheid¹¹. De eerste resultaten in Rotterdam wijzen ook in die richting.
2. Cebeon stelt in hun onderzoek dat uitgaven voor Maatschappelijke Opvang bij feitelijk daklozen leiden tot een kostenbesparing vanwege vermeden kosten op andere domeinen zoals Zorg en Veiligheid. Per saldo is Maatschappelijke Opvang goedkoper dan 'niets doen'. In die zin zijn alle vormen van Maatschappelijke Opvang, en dus ook Housing First, kosteneffectief (tenzij de kosten van Housing First veel hoger zijn dan de kosten voor bestaande MO-voorzieningen waar Cebeon mee heeft gerekend).

Kritische kanttekeningen hierbij zijn:

- Cebeon heeft juist niet gekeken naar de doelgroep voor Housing First.
- Er is in deze studie gekeken naar de financiële kosten en baten. Er is geen onderlinge vergelijking gemaakt van de kosten en effecten van verschillende voorzieningen.
-

- Er is alleen gekeken naar de 'transitiekosten' en niet naar de kosten op langere termijn.
- Men moet aannemen dat de vermeden kosten niet eenmalig zijn, maar voortduren zo lang als de voorziening (de kosten) bestaan.
- De berekende kosten lijken (voor de huidige situatie) wat laag ingeschat, wat mogelijk een te rooskleurig beeld geeft van de kosten-baten analyse.

3. Betrokkenen uit het veld (gemeente, zorgaanbieders) geven aan dat de doelgroep van Housing First qua ernst van de problematiek en benodigde zorg lijkt op de doelgroep voor Beschermd Wonen, en dat dat vaak het enige alternatief is voor hen is. De kosten van Housing First lijken lager te liggen dan die van BW, en de effecten zijn waarschijnlijk minstens even goed als die bij BW. Daarmee is Housing First kosteneffectief.

Kritische kanttekeningen hierbij zijn:

- Er is veel variatie in de kosten voor BW. Er is ook niet onderzocht welke subdoelgroep van BW het meeste lijken op de doelgroep van BW, en welke bedragen daar bij horen.
- Voor een nauwkeurige kostenvergelijking moet ook rekening worden gehouden met huisvestingskosten en de bekostiging daarvan via publieke middelen (uitkering, huurtoeslag)
- Er is geen vergelijking gemaakt tussen de effectiviteit van BW en HF. De conclusie dat HF tenminste zo effectief is als BW is gebaseerd op signalen (van mensen uit het veld).
- Er is nog geen zicht op de kosten van Housing First op de lange termijn. Een uitgangspunt van HF is dat cliënten zo lang als nodig is worden begeleid. Dat kan zeer langdurig zijn.

¹¹ Zie bijvoorbeeld Pleace & Bretherton, 2013; Stefancic & Tsemberis, 2007; Tsemberis, Gulcur, & Nakae, 2004, Busch-Geertsema, 2013.

Naast deze (voorzichtige) conclusie zijn er andere overwe-
gingen die een rol bij het vaststellen van de 'waarde' van
Housing First.

- Algemeen geldt dat kosteneffectiviteit in het sociale domein lastig is te bewijzen. Een lineaire relatie in de zin van wat elke (extra) uitgegeven euro (extra) oplevert is niet direct te leggen.
- In het algemeen is de ervaring dat Housing grote voordelen heeft voor cliënten. Het is niet eenvoudig daar een waarde aan toe te kennen.
- Je kunt je afvragen hoe zinvol het überhaupt is om over kosteneffectiviteit te praten, omdat de vraag wat je wilt uitgeven aan zorg voor daklozen, en of dat moet opwegen tegen de vermeden kosten op andere domeinen of tijdelijke voorzieningen, uiteindelijk afhangt van de morele en politieke waardes die men geeft aan het helpen van de meest kwetsbare burgers.

Bij het vaststellen van kosteneffectiviteit maak je een vergelijking tussen interventies of praktijken. Echter, de pilot Housing First Rotterdam is specifiek bedoeld voor mensen waar eigenlijk geen alternatieven voor zijn; waarvoor is gebleken (of aannemelijk kan worden gemaakt) dat die alternatieven niet werken voor deze doelgroep. Dus ongeacht de kosten is Housing First dan altijd kosteneffectief, want er zijn (vooralsnog) geen goedkopere alternatieven. Bij een uitbreiding naar andere doelgroep is een vergelijking van interventies wellicht wel zinvol.

Kennis voor een sterk Rotterdams beleid

Onderzoek en Business Intelligence is een afdeling binnen de gemeente Rotterdam. De afdeling verzamelt informatie en doet onderzoek voor het maken en uitvoeren van beleid door de gemeente Rotterdam. Het onderzoek gaat over onderwerpen als gezondheid, zorg, onderwijs, reïntegratie, demografie, ruimtelijke ordening en veiligheid. Soms is de gemeentelijke organisatie het onderwerp, vaker gaat het over de stad en haar bewoners. Het doel is steeds om met deze verzamelde kennis het beleid en de bedrijfsvoering van de gemeente te verbeteren.

Auteurs



Drs. Eva Mandos is psycholoog en onderzoeker op het terrein van OGGZ en Maatschappelijke Opvang.]



Dr. Anita Nanhoe is psycholoog, gepromoveerd in de sociale wetenschappen en doet onderzoek binnen het sociaal domein.



Susan Brand (MA) studeerde Humanistiek en Zorgethiek & Beleid en doet onderzoek naar kwetsbare groepen.



Gemeente Rotterdam