
Maatschappelijke kosten-batenanalyse

Brede aanpak dakloosheid

Inzichten en lessen uit analyses voor 8 veelbelovende aanpakken

20810
Eindrapport

15 april 2022

I Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
2 Werkwijze	4
2.1 Selectie van aanpakken	4
2.2 Stappen per aanpak	4
2.3 Waardering van uitkomsten	6
2.4 Betrokken stakeholders	7
3 Resultaten.....	10
3.1 Preventie van dakloosheid	10
3.2 Vernieuwing van de opvang	12
3.3 Wonen met begeleiding	13
4 Lessen en aanbevelingen	17

1 Inleiding

Brede aanpak dakloosheid

In de zomer 2020 heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de Brede aanpak dakloosheid gepresenteerd. Deze richt zich op het voorkomen en terugdringen van de toename in het beroep op de maatschappelijke *opvang*. De ambitie is dat er voor alle dak- en thuislozen zo snel mogelijk een eigen woonplek met begeleiding beschikbaar komt. Alleen als er geen andere mogelijkheid is, verblijven mensen in de opvang, maar idealiter nooit langer dan 3 maanden. Om dit te bereiken hebben de centrumgemeenten regionale actieplannen gemaakt. Deze plannen zijn uitgewerkt in uiteenlopende soorten maatregelen die in de Brede aanpak zijn geclusterd rond 3 doelen: preventie van dakloosheid, vernieuwing van de opvang en uitbreiding van wonen met begeleiding. Met de uitvoering hiervan is de helft van de centrumgemeenten na de zomer 2020 van start gegaan, de andere helft per 2021.

maatschappelijke kosten-batenanalyse

In opdracht van het ministerie van VWS heeft Cebeon samen met XpertiseZorg en Impuls Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg (Radboudumc) voor de Brede aanpak dakloosheid een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd. Het doel van deze opdracht was in kaart te brengen welke maatschappelijke kosten en baten met maatregelen uit de Brede aanpak samenhangen en inzichtelijk te maken op rekening van welke categorieën stakeholders die kosten en baten komen. Tevens diende de analyse van maatschappelijke kosten en baten samen met gemeenten te worden gemaakt om hen mee te nemen in het nut van een goede MKBA als onderdeel van het beleid. Het opstellen van de 8 verschillende MKBA's was onderdeel van een totaal aan activiteiten die in het kader van de Brede aanpak dakloosheid plaatsvond om gemeenten te ondersteunen bij het boeken van resultaten op het gebied van preventie van dakloosheid, vernieuwing van de opvang en uitbreiding van wonen met begeleiding.

inhoud rapportage

In totaal zijn 8 soorten maatregelen (aanpakken) binnen de Brede aanpak geanalyseerd. De uitkomsten van 6 aanpakken zijn eerder aan gemeenten beschikbaar gesteld in de vorm van factsheets. Hiermee hebben zij al inspiratie kunnen opdoen, kunnen reflecteren op gemaakte (beleids)keuzes en keuzes mogelijk beter kunnen onderbouwen. Het totaal van de 8 factsheets, dus inclusief de 2 nog niet eerder gepubliceerde aanpakken, is bij deze rapportage gevoegd.

Aanvullend op deze factsheets biedt dit rapport een toelichting op de werkwijze van het onderzoek (hoofdstuk 2) en een beschouwing over de 'rode draden' in de resultaten van de analyses (hoofdstuk 3). Aansluitend trekken we een aantal lessen voor zowel gemeenten als het ministerie van VWS en doen we enkele aanbevelingen aan deze partijen (hoofdstuk 4).

2 Werkwijze

2.1 Selectie van aanpakken

We zijn gestart met een analyse van de regionale actieplannen van de centrumgemeenten (regio's) die in de zomer 2020 een plan hebben ingediend. Op basis van deze analyse is een groslijst opgesteld van mogelijke aanpakken voor de MKBA. Daarbij hebben we gekeken naar criteria als actueel, herkenbaar, kostenintensief, innovatief, potentieel renderend en/of schaalbaar. Bij de geselecteerde aanpakken zijn gemiddeld plannen van circa 10 centrumgemeenten betrokken. De voorlopige selectie met aanpakken is afgestemd met het ministerie van VWS, waarbij in samenspraak tot de volgende fasering is gekomen.

Fase 1		Fase 2		Fase 3	
1	 Wonen bij burgers	4	 Transformatie nachtopvang	7	 Wonen eerst
2	 Kleinschalige opvang	5	 Integrale ondersteuning bij wonen jongeren	8	 Alternatief wonen
3	 Ervaringsdeskundige ondersteuning	6	 Vroegsignalering financiële problemen		

Deze groslijst levert een palet op dat redelijk dekkend is voor het geheel aan soorten maatregelen in de actieplannen. De presentatie hiervan tijdens een brede startbijeenkomst met alle centrumgemeenten riep veel herkenning op. Enkele suggesties voor andere aanpakken bleken tijdens of na de bespreking weinig gemeenten aan te spreken, omdat ze onvoldoende vernieuwend waren, onvoldoende toegespitst op de doelgroep dak- en thuislozen of al eerder globaal waren onderzocht.

2.2 Stappen per aanpak

De uitwerking van iedere aanpak is gebeurd in nauwe samenspraak met een werkgroep van gemeentelijke deskundigen (zie paragraaf 2.4). Met hen alsook materiedeskundigen zijn de volgende stappen doorlopen om de maatschappelijke kosten en baten te bepalen.¹

1. Probleemanalyse
2. Doelgroep, aanpak & nul-alternatief afbakenen
3. Maatschappelijke effecten van aanpak & stakeholders identificeren
4. Effecten kwantificeren en moneteriseren in maatschappelijke baten
5. Spreiding van baten over stakeholders in beeld brengen
6. Maatschappelijke baten vergelijken met de kosten van de aanpak

¹ Deze stappen zijn gebaseerd op het denkkader voor maatschappelijke kosten-batenanalyses (zie bijv. Romijn, G. en G. Renes (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*). Binnen dit denkkader wordt gekeken naar hoeveelheidseffecten van een beleidsaanpak of interventie en nagegaan in hoeverre die leiden tot welvaartseffecten (zoveel mogelijk omgezet in een monetaire waarde).

Aan de hand van deze stappen is een inschatting gemaakt in hoeverre de geselecteerde aanpakken per saldo positief zijn voor dakloze mensen, de gemeente en/of andere (maatschappelijke) partners.

stap 1. probleemanalyse

Aan de hand van documenten van centrumgemeenten en beschikbare literatuur is steeds een conceptanalyse gemaakt van het probleem waarvoor een aanpak is ontwikkeld als ‘oplossing’. Deze probleemanalyse is met een werkgroep van gemeentelijke deskundigen doorgesproken en waar nodig aangescherpt. De inzichten uit deze analyse zijn benut voor het benoemen van een nulalternatief in stap 2.

stap 2. doelgroep, aanpak & nulalternatief afbakenen

De doelgroepen van de verschillende aanpakken vormen een divers geheel. Het gaat vooral om dreigend en feitelijk dakloze mensen. Daarbij zijn er die zeer recent dakloos zijn geworden of juist al langere tijd dakloos zijn (geweest). Ook is er variatie naar leeftijd (jongeren versus volwassenen) en aard van problematiek (vooral economisch versus multidimensionaal). In de factsheets de doelgroep beschreven waarop de aanpak betrekking heeft. Cijfermatig ontbrak het vaak aan goed en actueel zicht op de specifieke doelgroepen per aanpak (hun aantallen en kenmerken).² Daarom is met gemeentelijke deskundigen, ervaringsdeskundigen, cliëntprofessionals en instellingen toegewerkt naar een heldere afbakening van de aanpak en definitie van de doelgroepen waarop de aanpak zich richt.

Tevens is met een werkgroep van gemeentelijke deskundigen een nulalternatief benoemd voor de situatie dat de aanpak er niet zou zijn (geweest). Door de effecten van de aanpak met dit alternatief te vergelijken, ontstaat er zicht op de omvang van de maatschappelijke baten.

stap 3. maatschappelijke effecten van aanpak & stakeholders identificeren

Uitgaande van de kenmerken van doelgroepen en op basis van beschikbare gegevens zijn steeds in samenspraak met gemeentelijke deskundigen de belangrijkste problemen benoemd die voortvloeien uit (dreigende of feitelijke) dakloosheid en die een bepaalde aanpak probeert te voorkomen of te verminderen. Deze problemen hebben effecten op verschillende domeinen en komen tot uiting in meerdere categorieën. Als domeinen zijn onderscheiden: welzijn en gezondheid (kwaliteit van leven), wonen (begeleid, beschermd), werk (betaald of vrijwillig), inkomen (uitkering, loon), zorg (eerstelijns of gespecialiseerd) en veiligheid (overlast en delicten). Per aanpak kan de betekenis van maatschappelijke effecten uiteenlopen. Dit is steeds visueel weergegeven in een effectenschema. Een voorlopige versie van het schema is doorgesproken met betrokken deskundigen van gemeenten en instellingen. Zo kwamen ‘witte vlekken’ in beeld en kon een inschatting worden gemaakt van de relevantie van onderscheiden maatschappelijke effecten (rangorde).

Bij ieder effect zijn de relevante stakeholders benoemd. Naast dakloze mensen zelf betreft dit primair hun sociale netwerk, andere betrokken burgers en begeleidende professionals. Zij kunnen allen bijdragen aan het maatschappelijk herstel van dakloze mensen. Ook kan het gaan om gemeenten en andere overheidsinstanties die maatschappelijke voorzieningen verstrekken (voor wonen, inkomen en zorg) of ongewenst gedrag reguleren (politie en justitie).

stap 4. effecten kwantificeren en moneteriseren in maatschappelijke baten

Voor het kwantificeren en op geld waarderen (moneteriseren) van de geïdentificeerde maatschappelijke effecten zijn zoveel mogelijk ‘harde’ gegevens gebruikt. Idealiter betreft dit gegevens uit lokale en landelijke (persoons)registraties. Juist voor de doelgroepen van dit onderzoek zijn deze vaak onvolledig

² Recent is begonnen met het meer systematisch verzamelen van gegevens over dakloosheid met de landelijke Monitor Dakloosheid.

en weinig uniform. Mede omdat een afzonderlijke analyse op registerdata binnen de randvoorwaarden van het onderzoek niet haalbaar was, is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van door betrokken gemeenten en instellingen aangeleverde gegevens aangevuld met gegevens uit algemene databronnen en bestaande studies over (vergelijkbare) doelgroepen. In de factsheets is aangegeven welke dit betreffen.

Met de werkgroep is hiertoe geïnventariseerd welke gegevens bij gemeenten en instellingen voorhanden waren. Niet altijd bleek voldoende kwantitatief materiaal beschikbaar te zijn (bijv. omdat gemeenten nog niet met de aanpak waren gestart) en/of waren gerichte inspanningen nodig om deze te verzamelen. Om zo ver mogelijk te komen in de kwantificering en moneterisering van te verwachten effecten hebben we aanvullend interviews gehouden met ervaringsdeskundigen en cliëntprofessionals van instellingen. Ook zijn inzichten vanuit meer algemene literatuur benut, die vanuit internetsearches zijn verzameld. Samen met de deskundigen zijn vervolgens aannames gedaan om de vertaalslag naar de aanpak te maken.

Evenals de kosten zijn de baten over een periode van één tot soms vijf jaar in beeld gebracht. Op een enkele uitzondering na (opleidingsniveau jongeren) zijn geen baten meegenomen die kunnen optreden gedurende de verdere levensloop (lifetime-effecten).

stap 5. spreiding van maatschappelijke baten over stakeholders

Behalve de vraag hoe hoog de maatschappelijke baten van de aanpak zijn en op welke domeinen deze neerslaan, is ook van belang welke stakeholders in welke mate profiteren van (investeringen in) de aanpak. Nadat de maatschappelijke baten per domein zijn becijferd, is daarom ook de spreiding van baten over relevante stakeholders in beeld gebracht. Dit is in het bijzonder van belang voor gemeenten, omdat vooral zij investeren in de aanpakken. Met de resultaten van de analyses kunnen zij hun voordeel doen in gesprekken met andere (baat hebbende) stakeholders.

stap 6. maatschappelijke baten vergelijken met kosten van aanpak

De maatschappelijke baten zijn vergeleken met de kosten van de aanpak. Die kunnen bestaan uit eenmalige (zoals training van ervaringsdeskundigen en professionals) en periodieke kosten (cliëntgerelateerde inzet, zoals begeleiding).

Het saldo van de totale kosten en baten geeft inzicht in het financiële en maatschappelijke rendement van een aanpak. Naarmate andere stakeholders een groter deel van de maatschappelijke baten incasseren, kan de kosten/batenverhouding voor de gemeente anders uitpakken. Die verhouding maakt duidelijk in hoeverre investeren in de aanpak voor de gemeente financieel lonend is op kortere termijn.

2.3 Waardering van uitkomsten

uitkomsten vooral indicatieve waarde

Om de uitkomsten op hun waarde te schatten, dient in ogenschouw te worden genomen dat met een aantal aanpakken nog maar beperkt praktijkervaring is opgedaan (soms alleen op pilotbasis) en daarom weinig ervaringsgegevens beschikbaar waren. Ook zijn de uitwerkingen per aanpak gebaseerd op gegevens van relatief kleine aantallen gemeenten/regio's met soms een variatie in praktijken (accenten in vormgeving en uitvoering). Hierdoor kunnen uitkomsten mogelijk anders uitvallen als ook andere praktijken in de analyses zouden worden betrokken. Meer algemeen verschillen de uitwerkingen in 'hardheid' van onderbouwing. Naarmate een basis in feitelijke ervaringsgegevens ontbrak, is ook gebruik gemaakt van

inschattingen en kengetallen uit andere bronnen. Dit geldt bijvoorbeeld voor baten op de domeinen zorg en veiligheid.

Tegen deze achtergrond dienen de uitkomsten van de MBKA te worden aangemerkt als indicatief. Ze geven vooral een beeld van de kosten van de aanpak, de relevante effecten, de mogelijke orde van grootte van de maatschappelijke baten, en welke stakeholders meer of minder profijt kunnen hebben van de aanpak. Bij betrokken deskundigen van gemeenten en instellingen leverde dit wel herkenbare beelden op.

✔ **onafhankelijke toets door (kosten-baten)experts**

Om tot zo robuust mogelijke uitkomsten te komen, zijn de voorlopige uitkomsten voor een inhoudelijke en methodologische toets voorgelegd aan een panel van onafhankelijke wetenschappers, bestaande uit de volgende personen.

dr. L. van Doorn, lector Sociale innovatie Hogeschool Utrecht

dr. R. van Geuns, lector Armoede interventies Hogeschool Amsterdam

prof.dr. J.J. Polder, hoogleraar Gezondheidseconomie Tilburg University

dr. M. de Wit, GGD-epidemioloog en onderzoeker G4 USER

De experts zien de gevolgde werkwijze als passend bij de onderzoeksvraag. Verder zijn zij van mening dat de aanpakken helder zijn uitgewerkt en bijdragen aan het gewenste inzicht in de maatschappelijke kosten en baten. Wij hebben dankbaar gebruik gemaakt van hun inhoudelijke opmerkingen en aangereikte suggesties (incl. bruikbare literatuur). Hiermee heeft het eindresultaat aan kwaliteit gewonnen.

2.4 Betrokken stakeholders

2.4.1 Algemeen

Om het draagvlak voor de resultaten te vergroten, is een groot aantal stakeholders bij het onderzoek betrokken, zowel bij het ontwikkelen van de MKBA (analysefase) als bij het reflecteren op de uitkomsten daarvan (rapportagefase). Het betreft:

- gemeenten: zie hierna;
- rijksoverheid: het ministerie van VWS heeft als opdrachtgever begeleiding gegeven aan het onderzoek en feedback geleverd op conceptresultaten. Dit laatste is ook gebeurd door deskundigen van de ministeries van BZK (Wonen) en SZW;
- projectgroep Vernieuwing opvang: de voorlopige uitkomsten zijn met deze projectgroep besproken. Naast het ministerie van VWS participeren hierin vertegenwoordigers van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Werkplaats COMO, de Jongerenwerkplaats, Aedes en Valente. De voorlopige uitkomsten riepen veel herkenning op. Wel heeft de projectgroep aandacht gevraagd voor onduidelikheden en nuttige suggesties gedaan om dit te verwerken. Met behulp van hun inzichten zijn de uitwerkingen van diverse aanpakken aangescherpt en soms nader geconcretiseerd;
- inhoudsdeskundigen en bestuurders/managers van instellingen voor opvang en beschermd wonen & ervaringsdeskundigen hebben waardevolle input geleverd voor de uitwerking van diverse aanpakken.

2.4.2 Samenwerking met gemeenten

In de aanpak van het onderzoek is ervoor gekozen om gemeenten nauw te betrekken bij de uitwerking. Een belangrijk nevendoeel was namelijk om gemeenten meer vertrouwd te maken met de werkwijze van een MKBA en inzicht te geven in de potentiële meerwaarde voor het lokale/regionale besluitvormingsproces. Aan deze betrokkenheid is op verschillende manieren invulling gegeven.

brede betrokkenheid via landelijke bijeenkomsten

Bij het begin van elke fase (zomer 2020, begin 2021 en zomer 2021) is een landelijke bijeenkomst met alle centrumgemeenten georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten zijn de uit te werken aanpakken (per half jaar) voorgesteld en is toegelicht welke stappen zouden worden gezet. Tevens zijn de resultaten van de uitgewerkte aanpakken uit de voorgaande fase gepresenteerd en beschikbaar gesteld in de vorm van factsheets.

uitwerking van aanpakken in coproductie met gemeentelijke deskundigen

Om gemeenten te betrekken bij de uitwerking is per onderwerp een werkgroep samengesteld. Tijdens en na elke brede bijeenkomst konden gemeenten zich hiervoor aanmelden. Gemiddeld hebben per aanpak 5 à 6 gemeenten aan de werkgroepen deelgenomen en is een drietal bijeenkomsten georganiseerd. Steeds zijn de hierboven beschreven stappen (paragraaf 2.2) doorlopen om de maatschappelijke kosten en baten te kunnen bepalen.

Vele gemeentelijke deskundigen waren gemotiveerd om een actieve bijdrage te leveren. Tijdens het onderzoek is de bereidheid tot medewerking daadwerkelijk gebleken, zowel van hen als van andere deskundigen. Zij hebben een waardevolle bijdrage geleverd in het doordenken van de inhoud en effecten van de aanpak, zonodig hierover navraag te doen, gegevens aan te reiken en deze helpen duiden en kwantificeren.

praktijkervaringen van gemeenten

Deelnemers van de werkgroepen hebben hun deelname als (zeer) positief ervaren. Gemeenten vinden het erg waardevol om met elkaar van gedachten te wisselen over vraagstukken waarmee ook collega's in de lokale of regionale praktijk te maken hebben. Veel werkgroepen waren dan ook de basis voor het uitwisselen van ervaringen en tips over hoe zaken kunnen worden ingevuld. Ze leverden soms ook onverwachte 'bijvangst' op, zoals een betere kennis van de doelgroep en hun behoeften.

"Behalve de mooie discussies binnen de werkgroep heb ik ook veel gehad aan de uitwisseling met andere gemeenten: waar lopen zij tegenaan, waar zitten verbetermogelijkheden en hoe pak je dat aan."

Daarnaast hebben de werkgroepen gemeenten geholpen om kosten en baten inzichtelijk te maken en deze denkwijze meer in de praktijk toe te passen. Hiermee is bijgedragen aan een verbetering van het besluitvormingsproces over investeringen. Verder bleek de MKBA bruikbaar om andere gemeentelijke afdelingen te overtuigen dat bepaalde investeringen lonen.

Deelname aan werkgroepen heeft ook regelmatig bijgedragen als 'vliegwiel' voor vernieuwing. Een mix van gemeenten die al actief met een aanpak aan de slag zijn én gemeenten die verkenden of zij met een dergelijke aanpak aan de slag wilden gaan heeft onderling mooie verbindingen tot stand gebracht. Een aantal gemeenten is hierdoor aangezet om daadwerkelijk tot actie over te gaan. Dit leereffect vormt een mooi 'bijproduct' van het onderzoek en een kans voor de toekomst.

“Zonder deze MKBA had ik nooit bedacht dat een andere manier van kijken naar ervaringsdeskundigheid ook heel veel waarde kan toevoegen. Ik nam deel aan de werkgroep om meer te leren over de aanpak. Door de uitkomsten van de MKBA en de ervaringen van andere gemeenten, ga ik het gesprek aan of wij ook niet op meer individuele basis ervaringsdeskundigen kunnen inzetten.”

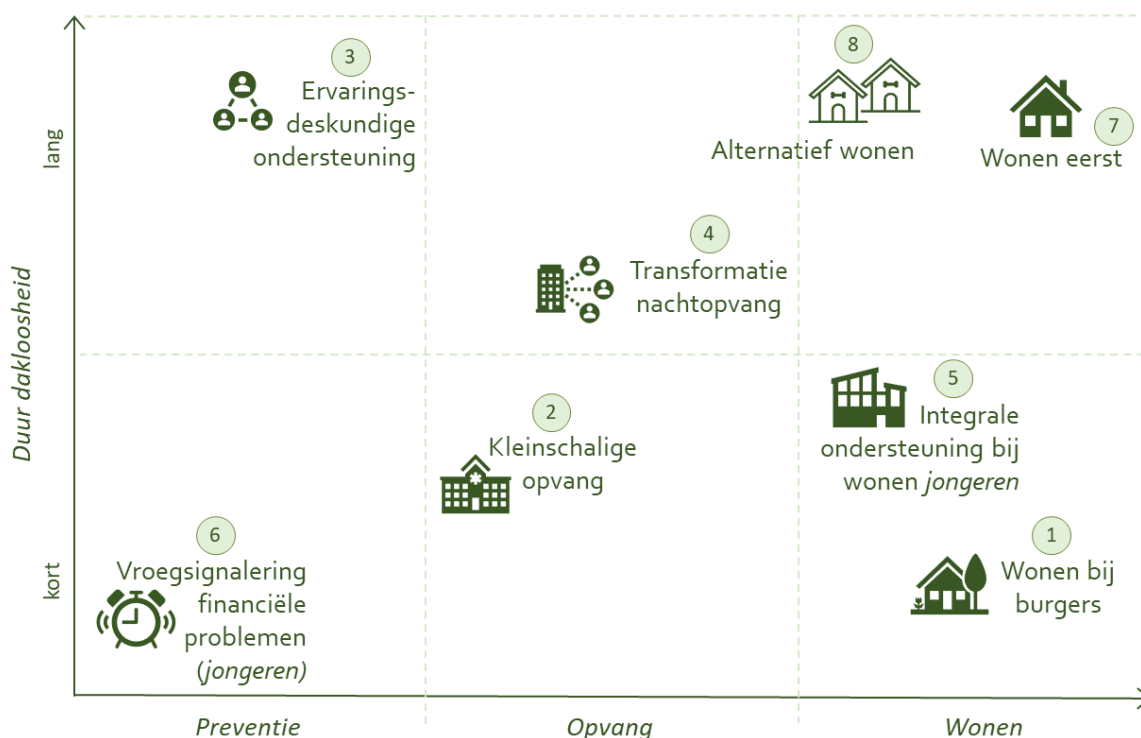
Ook bleken de werkgroepen en de producten (factsheets) die zijn opgeleverd gemeenten te helpen om thema's lokaal/regionaal op de kaart te zetten, bij bijvoorbeeld de gemeenteraad of juist in gesprek te gaan met regiogemeenten over de doelstellingen en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor kwetsbare doelgroepen.

“De MKBA heeft eraan bijgedragen dat we binnen de gemeente -in een tijd van bezuiniging- de subsidie voor deze aanpak in stand hebben weten te houden.”

“De MKBA heeft ons geholpen om regiogemeenten ervan te overtuigen om mee te doen aan de aanpak.”

3 Resultaten

De resultaten van het onderzoek zijn per aanpak beschreven in factsheets, die als afzonderlijke documenten bij de rapportage zijn gevoegd. Uit deze resultaten trekken we in dit hoofdstuk enkele lijnen om de 8 onderzochte aanpakken te typeren. Hieronder zijn de aanpakken schematisch in beeld gebracht in relatie tot de doelen van de Brede aanpak dakloosheid (Preventie van dakloosheid, Vernieuwing van de opvang en Uitbreiding van wonen met begeleiding). Daarbij is globaal onderscheid gemaakt naar doelgroep (jongeren versus volwassenen) aan de hand van de duur van dakloosheid (kort versus langer).



In brede zin geldt dat de effecten voor veel aanpakken positief zijn en een bijdrage leveren aan de kwaliteit van leven van de mensen die deelnemen. Lang niet alle baten slaan neer bij gemeenten. Ook andere partijen (zoals zorgverzekeraars en Justitie) profiteren van gemeentelijke investeringen. Bij enkele aanpakken wegen de baten voor gemeenten op kortere termijn niet op tegen hun investering. Dit behoeft op zichzelf nog geen reden te zijn om af te zien van een aanpak, omdat hiermee bredere maatschappelijke belangen kunnen zijn gediend en daarom (juist) wenselijk wordt geacht.

We lichten dit hieronder nader toe door de inhoud en effectiviteit van iedere aanpak te typeren, de kosten en baten in samenhang weer te geven, de relevante stakeholders te benoemen en enkele aandachtspunten te onderstrepen.

3.1 Preventie van dakloosheid

Voor deze doelstelling uit de Brede aanpak zijn de volgende 2 aanpakken uitgewerkt.

Ervaringsdeskundige ondersteuning (3)

Vroegsignalering financiële problemen (6)

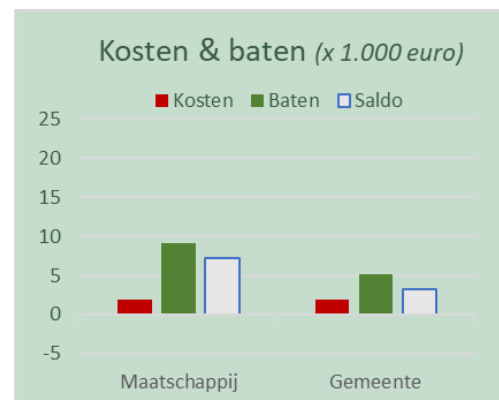
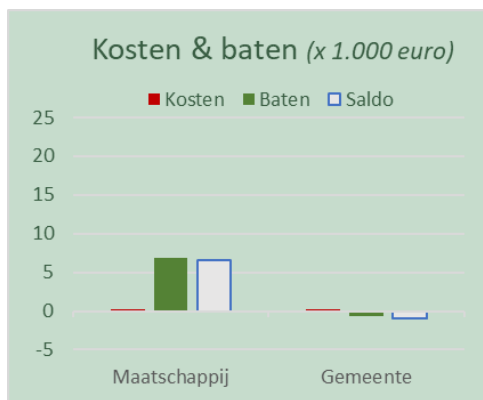
Inhoud Ervaringsdeskundigen leggen contact met (langdurig) dakloze mensen op straat die moeilijk te benaderen zijn door reguliere hulp. Zij bieden hen persoonlijke steun

De gemeente maakt bij bijstandsontvangers bespreekbaar wat er verandert als een inwonende jongere 18 of 21 jaar wordt. De focus ligt op mensen die nog geen schuldhulp ontvangen. Door hen vroegtijdig te informeren over mogelijke problemen en te stimuleren tijdig (alternatieve) oplossingen te zoeken, wordt beoogd te voorkomen dat jongeren ‘op straat’ komen te staan

Effectiviteit In ongeveer driekwart van de gevallen lukt het om dakloze mensen naar een passende woonplek en zorg/ondersteuning te leiden of hun problematiek beheersbaar te maken

Naar schatting kan in ongeveer driekwart van de gevallen worden voorkomen dat jongeren het huis zonder reëel perspectief moeten verlaten

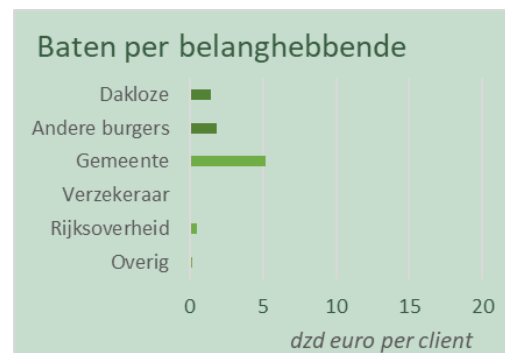
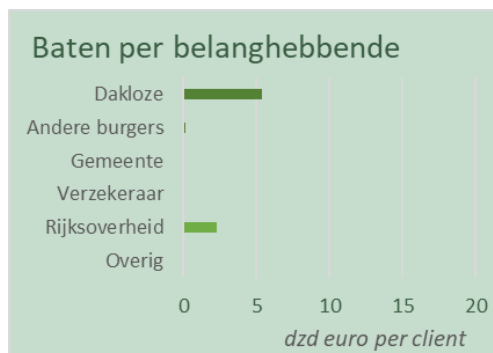
Kosten & baten



Deze aanpak vraagt van de gemeente een geringe investering. Dit levert in potentie grote maatschappelijke baten op. Omdat die baten niet toevallen aan de gemeente is de financiële ‘business case’ op kortere termijn nog niet positief. Dit houdt ook verband met de geëscaleerde problematiek van de doelgroep

Voor deze aanpak zijn beperkte gemeentelijke investeringen nodig. Die leveren in potentie grote baten op (‘investeren in preventie loont’). Door de jongere doelgroep pakken de baten van preventie positiever uit. Dit maakt ook de financiële ‘business case’ voor de gemeente positief

Belangheb- benden



Vooral dakloze mensen profiteren van de aanpak: hun kwaliteit van leven neemt toe door informele steun en toeleiding naar zorg en wonen. De gemeente heeft per saldo geen baat: tegenover minder inzet van bemoeizorg en opvang staan meer inzet van begeleiding en beschermd wonen

De grootste baten zijn voor de gemeente vanwege voorkomen kosten van beroep op opvang, bijstand en jeugdzorg. Daarnaast neemt vooral de kwaliteit van leven toe van de jongere en van andere gezinsleden

Ervaringsdeskundige ondersteuning (3)

Vroegsignalering financiële problemen (6)

Aandachtspunten

Om effectief invulling te geven aan preventie is vooral aandacht nodig voor het:

- goed op orde hebben van de randvoorwaarden: ervaringsdeskundigen en professionele partners dienen soepel te kunnen schakelen om cliënten echt verder te helpen
- belang van informele hulp: goede relaties met mensen in de doelgroep opbouwen en soms langdurig erbij blijven om resultaten te laten bekliven

Om effectief invulling te geven aan preventie is vooral aandacht nodig voor het:

- goed op orde hebben van de randvoorwaarden, zoals samenhang in het werk van gemeentelijke afdelingen (bijv. bijstand en schuldhulp) en met externe partners (bijv. wonen en zorg)
- goed afstellen van systeemprakkijkers, zodat er voldoende ruimte is om persoonlijke ondersteuning op maat te leveren
- belang van informele hulp: goede relaties met mensen in de doelgroep opbouwen en soms langdurig erbij blijven om resultaten te laten bekliven

3.2 Vernieuwing van de opvang

Voor deze doelstelling uit de Brede aanpak zijn de volgende 2 aanpakken uitgewerkt.

Kleinschalige opvang (2)

Transformatie nachtopvang (4)

Inhoud

Tijdelijke opvang in een kleinschalige setting (geclusterd) met professionele begeleiding die 24/7 bereikbaar en beschikbaar is. De opvang is op een decentrale locatie (in regiogemeente of centrumwijk), zo dicht mogelijk bij het sociale netwerk van de cliënt. Cliënten hebben enige zelfstandigheid en betalen een eigen bijdrage vergelijkbaar met huur

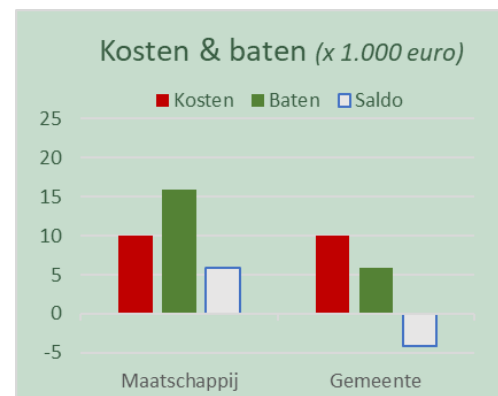
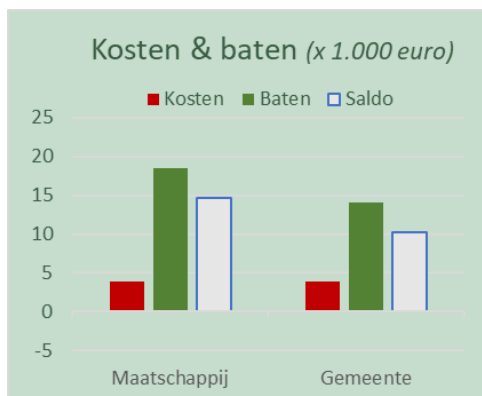
Bij transformatie worden slaapzalen vervangen door kamers voor 1 of 2 personen en bijbehorende faciliteiten. De feitelijke ombouw ('stenen') gaat veelal samen met een omslag van basale nachtopvang naar 24-uurs begeleiding ('sociaal'). Dit biedt meer continuïteit in ondersteuning en ruimte om mensen perspectief te bieden en te begeleiden in hun herstel

Effectiviteit

Naar schatting 8 op de 10 cliënten kan binnen 3 tot 9 maanden succesvol uitstromen naar een zelfstandige woonplek

Het overgrote deel van de opvangcliënten kan naar schatting 3 maanden eerder uitstromen. Daarnaast komt een beperkt aantal 'zorgmijders' en 'bankslapers' in de nieuwe 24-uursopvang vanwege de veiliger setting

Kosten & baten



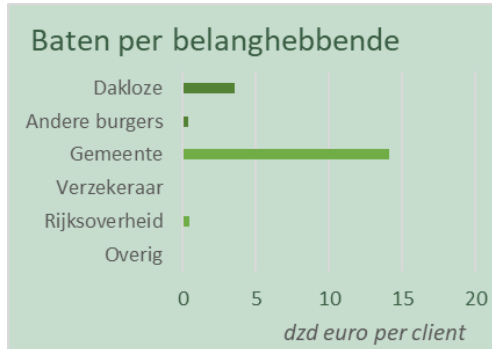
Kleinschalige opvang (2)

Bij deze aanpak staan tegenover beperkte kosten relatief veel baten. Ook voor de gemeente pakt dit duidelijk positief uit.

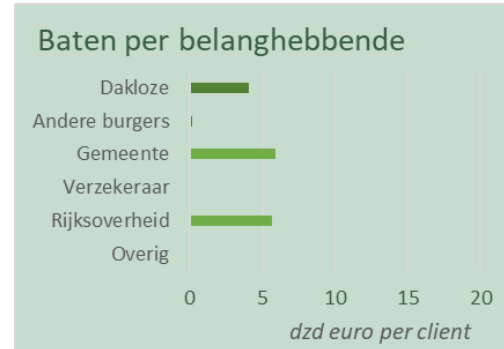
Transformatie nachtopvang (4)

Deze aanpak vraagt van de gemeente relatief grote investeringen. Dit maakt het lastiger om de ‘business case’ op kortere termijn financieel rond te krijgen.

Belangheb-
benden



De grootste baten zijn voor de gemeente vanwege voorkomen beroep op opvang en bijstand. Daarnaast neemt de kwaliteit van leven voor dakloze mensen en hun sociaal netwerk toe



Bij alle cliënten én een groep zorgmijders en bankslapers neemt de kwaliteit van leven toe wordt het lange termijnperspectief verbeterd. De gemeente profiteert vanwege minder kosten voor bijstand, dagopvang en begeleiding na uitstroom. Voor de rijksoverheid zijn er meer belasting- en premieopbrengsten vanwege het behouden of (eerder) verkrijgen van werk

Aandachts-
punten

Er is vooral aandacht nodig voor het vinden van voldoende geschikte locaties (inclusief draagvlak in de buurt) en betaalbare woningen waarheen mensen na kleinschalige opvang kunnen doorstromen

Er is vooral aandacht nodig voor het vinden van voldoende geschikte locaties (inclusief draagvlak in de buurt) en betaalbare woningen waarheen mensen kunnen doorstromen. Het bereikte herstel is kwetsbaar: bij lange wachttijden voor geschikte woonplekken bestaat er een risico op terugval. Daarnaast is een check wenselijk of de bijstandsuitkering toereikend is om de hogere eigen bijdrage te dekken

3.3 Wonen met begeleiding

Voor deze doelstelling uit de Brede aanpak zijn in totaal 4 aanpakken uitgewerkt. Deze aanpakken laten zich niet makkelijk onder een zelfde noemer scharen vanwege verschillen in doelgroep en werkwijze. Dit werkt ook door in de kosten-batenverhouding. We onderscheiden particulier initiatief (1 en 5), gemeentelijke ondersteuning (7) en een ‘last resort’ voorziening (8).

Wonen bij burgers (1) *particulier initiatief*

Wonen & werken jongeren (5) *particulier initiatief*

Inhoud

Aan recent dakloze mensen met een lichte hulpvraag (‘spoedzoekers’) wordt tijdelijk onderdak geboden door particulieren die een kamer beschikbaar hebben en bereid zijn

Kwetsbare jongeren die – door uitstroom uit jeugdzorg of instabiele thuissituatie – moeite hebben om een opleiding te volgen of werk vol te houden, krijgen een kamer met persoonlijke

Wonen bij burgers (1) particulier initiatief

Wonen & werken jongeren (5) particulier initiatief

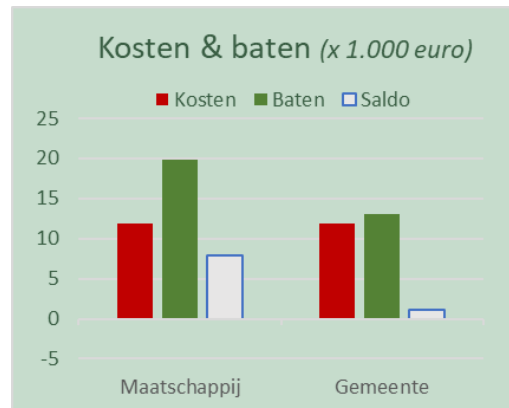
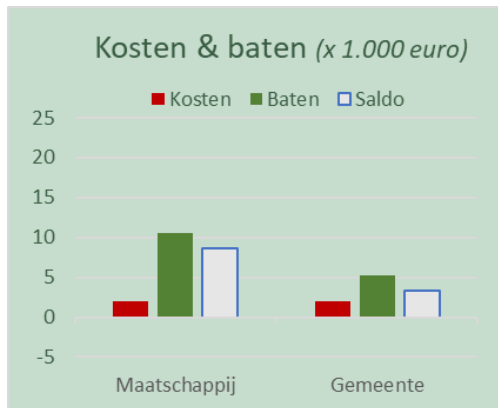
onderdak en basishulp te bieden. Een intermediair zorgt voor het matchen van spoedzoeker en kamerverhuurder

begeleiding door een professional. Daarbij is er expliciet aandacht voor het vinden/behouden van een passende opleiding of betaald werk

Effectiviteit Tenminste 6 op de 10 spoedzoekers slaagt erin om binnen één tot anderhalf jaar weer zelfstandig te wonen

Tweederde tot driekwart van de jongeren lukt het om na anderhalf jaar (soms met enige begeleiding) zelfstandig te gaan wonen, met een beter perspectief om hun toekomstplannen waar te maken

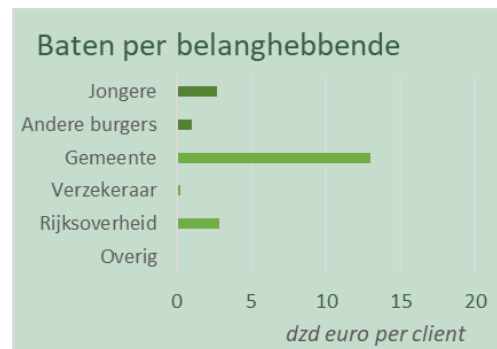
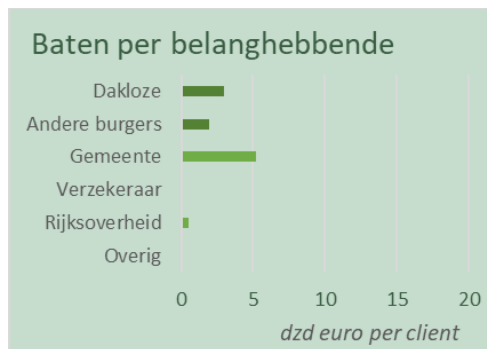
Kosten & baten



Van de gemeente vraagt deze aanpak beperkte investeringen (goede match faciliteren). De informele ondersteuning van 'dragende' burgers is een katalyserende factor ('open huis en oor' en dichtbij 'het gewone leven') in het maatschappelijk herstel. Mede hierdoor levert de aanpak relatief grote baten op

Deze aanpak vraagt van de gemeente relatief grote investeringen, vooral in het bieden van begeleiding en inkomensondersteuning. Dit maakt het lastiger om de 'business case' op kortere termijn financieel rond te krijgen. In maatschappelijk opzicht is de balans positiever vanwege flinke baten door groeiende zelfredzaamheid van de jongeren

Belanghebbenden



De gemeente profiteert het meest vanwege voorkomen kosten van opvang, begeleiding en bijstand. Dakloze mensen hebben flinke baat bij een aanpak die maatschappelijk herstel dicht bij het 'gewone leven' mogelijk maakt. Ook 'dragende' burgers profiteren (welzijn en inkomsten)

De gemeente profiteert het meest vanwege voorkomen kosten van onder meer opvang, jeugdzorg, begeleiding, bijstand en re-integratie. Ook de jongeren (kwaliteit van leven) en 'dragende' burgers (welzijn en inkomsten) hebben baat bij de aanpak. De rijksoverheid profiteert van de toename in arbeidspotentie (belastinginkomsten) en voorkomen delictgedrag

Aandachtspunten Belangrijkste aandachtspunt is het wegnemen van mogelijke belemmeringen voor 'dragen-

Belangrijk zijn voldoende betaalbare woonplekken waarheen jongeren kunnen doorstromen. Ook is

Wonen bij burgers (1)
particulier initiatief

de' burgers (zoals rond de kostendelersnorm)

Wonen & werken jongeren (5)
particulier initiatief

aandacht nodig voor (herstel van) relaties: vroegtijdige, gezinsgerichte ondersteuning kan helpen voorkomen dat jongeren in problemen raken

Wonen eerst (7)
gemeentelijke ondersteuning

Dakloze mensen met multiproblematiek krijgen direct van de straat een eigen huurwoning in de wijk. Vanaf het begin hebben bewoners zelf de regie. Zij krijgen daarbij begeleiding die 24/7 bereikbaar is en naar behoefte meer of minder intensief kan zijn. Begeleiders zijn er onvoorwaardelijk, kunnen goed luisteren en flexibel maatwerk leveren. Door regelmatig contact met andere zorgverleners kunnen zij ook de-escalerend optreden als bewoners geen hulp wensen

Anders wonen (8)
'last resort' voorziening

Dakloze mensen die nergens anders terecht kunnen, krijgen een eenvoudige container- of prefabwoning met eigen sanitair, keuken en buitenruimte op een terrein aan de rand van de bebouwing. Hier wordt afwijkend gedrag geaccepteerd, zodat bewoners de ruimte hebben om een eigen leven te leiden. Een sociaal beheerder houdt een vinger aan de pols. Bewoners betalen maandelijks huur en moeten praktische woonbegeleiding accepteren. Er wordt zo veel mogelijk uitgegaan van eigen regie om motivatie en vertrouwen in hulp te vergroten

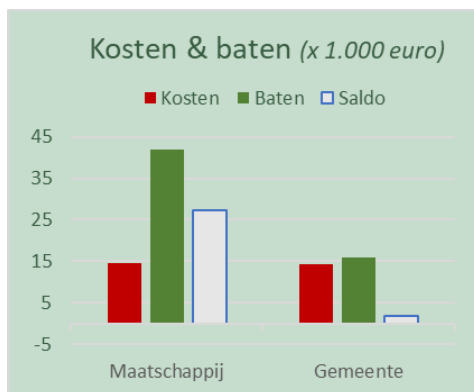
Inhoud

Effectiviteit

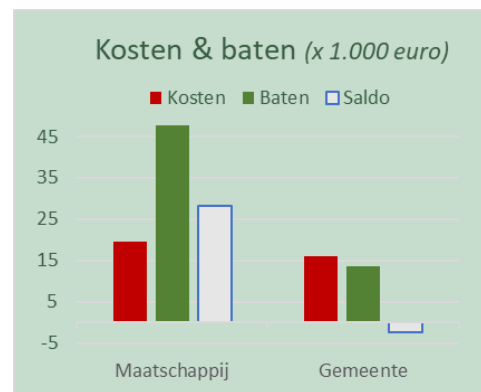
In de praktijk lukt het ongeveer 8 op de 10 deelnemers om dankzij deze aanpak duurzaam zelfstandig te wonen

Praktijkervaringen laten zien dat bij ongeveer de helft van de bewoners op middellange termijn verbetering of stabilisatie kan optreden. Een deel van deze mensen kan een indicatie ontvangen voor langdurige zorg

Kosten & baten



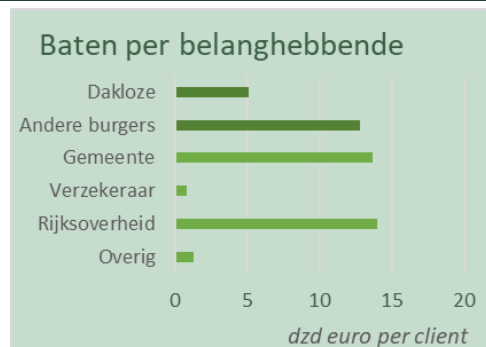
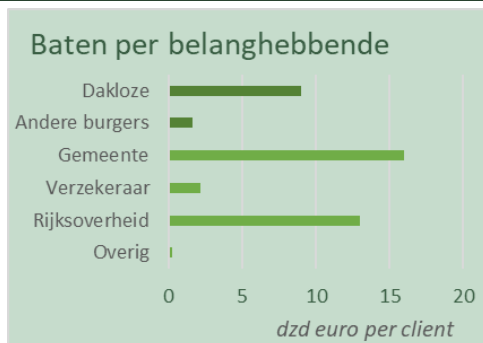
De aanpak vraagt van de gemeente een forse investering in begeleiding. Hierdoor is het lastiger om de 'business case' op kortere termijn financieel rond te krijgen. In maatschappelijk opzicht is het kosten-batensaldo duidelijk positief



Deze aanpak vraagt van de gemeente flinke investeringen in locatie-ontwikkeling, beheer en begeleiding. Hierdoor is het lastiger om de 'business case' financieel rond te krijgen. In maatschappelijk opzicht is het kosten-batensaldo sterk positief

	Wonen eerst (7) <i>gemeentelijke ondersteuning</i>	Anders wonen (8) <i>'last resort' voorziening</i>
--	---	--

Belangheb-
benden



Deze aanpak geeft een flinke impuls aan de kwaliteit van leven van de dakloze mensen. Daarnaast zijn er baten van voorkomen delicten voor de rijksoverheid, terwijl de gemeente forse baten incasseert van voorkomen opvangkosten

Er zijn duidelijke baten voor dakloze mensen (kwaliteit van leven) en vooral ook voor professionals (lagere werkdruk) en andere burgers (leefbaarheid). Daarnaast profiteert de rijksoverheid van flinke baten in de sfeer van openbare orde en veiligheid. Dit geldt ook voor de gemeente, die daarnaast baten incasseert van voorkomen opvangkosten

Aandachts-
punten

Naast voldoende betaalbare woningen en goede match tussen bewoner en de wijk is voor duurzame resultaten vooral aandacht nodig voor (i) continuïteit in begeleiding, (ii) versterking van informele hulp en sociale netwerken om eenzaamheid tegen te gaan, en (iii) laagdrempelige voorzieningen in de wijk voor time-out, ontmoeting en dagactiviteiten

Deze aanpak vraagt veel in de voorbereiding. Fysiek als het gaat om het vinden van een geschikte locatie met voldoende ruimte voor optimale clustering van woonunits. Sociaal in het opbouwen van goede relaties met omwonenden (draagvlak in de buurt en de politiek)

Bij aanpak 7 kan worden opgemerkt dat bij deze doelgroep met complexe problematiek door middel van het aanbieden van een woning en ondersteuning wordt gewerkt aan herstel. Werken aan herstel met professionele ondersteuning vraagt een investering die veelal pas na enkele jaren kosteneffectief kan worden. Daarmee pakt het resultaat van deze MKBA over de beschouwde periode minder gunstig uit dan voor aanpak 8. Ondanks deze financiële verschillen is het resultaat van wonen eerst in kwalitatieve zin en duurzaamheid mogelijk groter dan van alternatief wonen, dat meer het karakter heeft van een 'eindstation'. In deze context moeten de resultaten van beide MKBA's worden gezien.

4 Lessen en aanbevelingen

Op basis van de resultaten van de MKBA en in het verlengde van de ervaringen van gemeenten trekken we in dit hoofdstuk enkele lessen met aanbevelingen voor het (beter) benutten van de MKBA op lokaal en regionaal niveau. We baseren deze lessen op wat in de werkgroepen met gemeenten naar voren is gebracht en op reflecties naar aanleiding van gesprekken met professionals van instellingen, cliëntvertegenwoordigers en brancheorganisaties.



Zet steviger in op het voorkomen van dakloosheid: preventie loont

In de actieplannen van gemeenten is nog relatief beperkt ingezet op preventieve maatregelen. De MKBA laat zien dat preventie van dakloosheid een duidelijk maatschappelijk rendement oplevert.³ Daarmee lijkt er nog een wereld te winnen in een steviger preventiebeleid om dak- en thuisloosheid te voorkomen dan wel de periode van dakloosheid te bekorten. Behalve de impact voor dakloze mensen hebben gemeenten hier direct baat bij, omdat er dan geen of minder beroep wordt gedaan op bemoeizorg, opvang, begeleiding en/of bijstand. Om preventie in de lokale context handen en voeten te geven, biedt het materiaal dat is ontwikkeld door de Preventie Alliantie concrete handvatten.⁴



Bezie aanpakken lokaal in onderlinge samenhang

De MKBA gaat over 8 vernieuwende aanpakken die steeds zijn vergeleken met een nulalternatief. Veelal is dit nulalternatief een verblijf op straat, op de bank bij vrienden of familie, of verblijf in traditionele opvang. In de lokale praktijk kunnen er samenhangen zijn tussen aanpakken. Zo kan iemand die tijdelijk verblijft in de *getransformeerde 24-uursopvang* (met één- en tweepersoonskamers) naar verwachting makkelijker doorstromen naar *kleinschalige opvang* dan wanneer mensen langere tijd in traditionele opvang hebben verbleven en een ‘normaal leefritme’ verder is aangetast. Ook kunnen feitelijk dakloze mensen met behulp van *ervaringsdeskundige ondersteuning* mogelijk eerder via *wonen eerst* naar zelfstandig wonen worden geleid. Hierdoor kunnen kosten en baten in een meer integrale afweging worden betrokken, vertrekkend vanuit het perspectief van de doelgroep zelf.



Zet het welzijn van cliënten, professionals en andere burgers voorop

Met de MKBA is indicatief het potentiële (maatschappelijk) rendement van investeringen zichtbaar gemaakt. Met die kennis kunnen financiële middelen doelmatiger worden ingezet. Niet alles is echter (goed) in geld uit te drukken. De MKBA duidt erop dat alle onderzochte aanpakken een positieve impact hebben op dakloze mensen: hun zelfbeeld wordt positiever, er komt meer bereidheid om te werken aan problemen en meer openheid voor professionele zorg en ondersteuning. In de afweging van kosten en baten is het daarom van belang financiële aspecten niet te laten overheersen. Zet vooral het welzijn van de doelgroep (inclusief een beter langetermijnperspectief) voorop én dat van de professionals die dagelijks met hen werken. Een ander inzicht van de MKBA is namelijk dat diverse aanpakken ook bijdragen aan het verminderen van stress voor professionals en het vergroten van hun werkplezier. Zeker tegen de achtergrond van toenemende krapte op de arbeidsmarkt voor welzijn en zorg is dit een belangrijke les.

³ Ook eerder is hiervoor een onderbouwing gegeven: zie Cebeon (2011), *Kosten en baten van maatschappelijke opvang*.

⁴ Resultaten van de Preventie Alliantie zijn [hier](#) te vinden.

Gelukkig wijst de praktijk uit dat ‘kille kosten’ niet het laatste woord hebben. Gemeenten investeren zelfs in aanpakken (zoals de transformatie van de nachtopvang) die grote investeringen vragen en waarbij het lastiger is om de ‘business case’ financieel rond te krijgen. Zo kunnen gemeenten hun verantwoordelijkheid tonen dat zij willen voorzien in een menswaardige ‘sociale basis’ voor kwetsbare inwoners en willen bijdragen aan een goed werkklimaat voor professionals en leefbaarheid voor alle burgers.



Maatwerk mag wat kosten, maar draagt bij aan effectiviteit en maatschappelijk rendement

Het onderzoek wijst uit dat aanpakken die beter aansluiten bij de behoeften van (dreigend) dakloze mensen en bijdragen aan een hogere kwaliteit van leven, positieve effecten sorteren. Dit is onder andere zichtbaar bij kleinschalige opvang, wonen en werken voor jongeren, alsook alternatief wonen. Deze aanpakken bieden meer flexibiliteit en mogelijkheden om passende ondersteuning te organiseren. Zo komt er meer ruimte om mensen aan te spreken op eigen kracht en regie. Dit helpt om verder afglijden te voorkomen en hun situatie sneller te ‘normaliseren’. Investeren in zulke aanpakken vergroot de kans op duurzame effecten en levert maatschappelijk rendement op.



Voldoende passende huisvesting is een belangrijke randvoorwaarde om baten te realiseren

Voor de MKBA is uitgegaan van voldoende beschikbaarheid van woonplekken om doorstroom uit een aanpak (opvang of tijdelijk wonen) te realiseren. Indien er onvoldoende passende huisvesting beschikbaar is om uitstroom uit bijvoorbeeld kleinschalige of getransformeerde opvang te realiseren zal een deel van de baten niet of pas later in de tijd kunnen optreden. Dit betekent niet alleen een ander rendement dan becijferd, maar – nog belangrijker – ook een langer verblijf in een niet-passende setting en daarmee een negatief effect op het maatschappelijk herstel van dakloze mensen. Bovendien werpt het stokken van de doorstroming een drempel op voor nieuwe instroom. Dit kan leiden tot langere perioden van dakloosheid met alle daarmee samenhangende negatieve gevolgen. Ook voor gemeenten zelf kunnen negatieve effecten optreden. Omdat wonen wordt aangemerkt als mensenrecht zijn op een gegeven moment ook juridische procedures (risico op claims à la Urgenda) denkbaar wanneer mensen geen onderdak kunnen vinden. Denk aan de situatie dat mensen niet worden toegelaten tot de opvang (want ‘zelfredzaam’) en op een lange wachtlijst voor een woning komen. Het urgent beschikbaar stellen van woningen voor de doelgroep kan weer leiden tot verdringing voor andere burgers op de wachtlijst. Dit onderstreept de noodzaak van beleid gericht op het versnellen van woningbouw.



Benut de MKBA bij afweging van nieuwe investeringen en het gesprek met andere stakeholders

MKBA helpt om in het besluitvormingsproces nadrukkelijker de maatschappelijke effecten van een investering mee te wegen, zo blijkt uit ervaringen van gemeenten. De MKBA geeft gemeenten inzicht in de maatschappelijk toegevoegde waarde van de onderzochte aanpakken. Zo is er meer inzicht in hoeverre een investering loont. Ook kan de MKBA helpen bij eventuele herbezinning als de resultaten minder positief uitpakken en de verhouding tussen investering en maatschappelijke opbrengsten scheef blijkt. Met deze inzichten kunnen gemeenten de inzet van maatregelen verder optimaliseren. Zo hebben diverse gemeenten al aanpassingen doorgevoerd op basis van tussentijdse uitkomsten van de MKBA.

In een aantal aanpakken is de gemeente netto-investeerder. Hoewel baten zich deels later in de tijd manifesteren, is een zekere balans nodig met wie de kosten draagt. Met inzicht in de verdeling van kosten en baten over verschillende stakeholders kunnen gemeenten beter het gesprek aangaan met andere stakeholders over hun bijdrage in kosten en baten. Een deel van de baten van gemeentelijke investeringen komt bijvoorbeeld ten goede aan de rijksoverheid en zorgverzekeraars. Binnen de regio kan een onder-

bouwd beeld van verwachte baten helpen om het gesprek met buurgemeenten en maatschappelijke partners beter te voeren, zodat vervolgstappen soepeler kunnen worden gezet.



Verbeter lokale monitoring om effecten te evalueren

Een deel van de gemeentelijke aanpakken heeft nog een meer experimenteel karakter. Juist daar reikt de MKBA veel inzichten aan die bijdragen aan het helder krijgen van de impact en belangrijke randvoorwaarden om de verwachte baten te realiseren. Tegelijkertijd geldt dat de MKBA is becijferd voor een beperkte periode en met gebruik van inschattingen van experts. Bovendien geeft de MKBA een gemiddeld beeld op basis van ervaringsgegevens uit verschillende regio's. Dit maakt dat de uitkomsten een onzekerheidsmarge kennen. Voor een goede toepassing op lokaal niveau is het aan te bevelen om op onderdelen gerichte data te verzamelen. Daarmee kan monitoring plaatsvinden om inzicht te krijgen in de feitelijke ontwikkeling en kan na verloop van tijd worden geëvalueerd in hoeverre een aanpak de gewenste effecten oplevert. De MKBA reikt hiervoor een raamwerk aan.



Doe longitudinaal onderzoek naar effecten, in het bijzonder kwaliteit van leven van dakloze mensen

Om beter zicht te krijgen op uiteenlopende effecten van aanpakken zou het wenselijk zijn om de ontwikkeling van groepen cliënten of deelnemers te volgen. Dit gebeurt in praktijk nog niet of relatief weinig. Eerder is wel cohortonderzoek verricht naar ontwikkelingen in de leefsituatie van aandachtsgroepen waarop de Brede aanpak zich richt.⁵ Door vaker zulk onderzoek te doen, kan er meer inzicht ontstaan in de effectiviteit van verschillende aanpakken, juist omdat effecten vaak pas na verloop van tijd zichtbaar worden. Met dit inzicht kan beter de omslag wordt gemaakt van experimenten naar effectieve interventies die kunnen worden opgeschaald.

Om dit gestructureerd op te pakken, verdient het aanbeveling dat het ministerie van VWS samen met maatschappelijke partners een meerjarige onderzoeksagenda uitwerkt.⁶ Een specifiek onderwerp dat daarbij aandacht verdient is de kwaliteit van leven van daklozen in verschillende omstandigheden. Voor de MKBA is gebruik gemaakt van een internationale studie, omdat actuele kwantitatieve studies voor de Nederlandse situatie min of meer ontbreken. Van belang is dat ook ervaringsdeskundigen bij deze studie worden betrokken om goed de relevante aspecten van de kwaliteit van leven in beeld te krijgen.

⁵ Zie bijvoorbeeld Impuls, *Cohortstudie Daklozen in de vier grote steden (Coda-G4)*, juni 2015.

⁶ Hiervoor kan wellicht worden aangesloten bij de onderzoeksagenda waaraan Valente werkt.