



Een eigen huis..

Tussenevaluatie van het Housing First project Dordrecht

Housing First is een in de Verenigde Staten ontwikkelde aanpak om dakloosheid tegen te gaan. Begin deze eeuw waaide deze succesvolle aanpak over naar Europa. In Nederland (Amsterdam en Den Haag) zijn de eerste positieve effecten zichtbaar. Dordrecht startte in 2012 met Housing First. Het Onderzoekcentrum Drechtsteden (OCD) evalueerde dit project. Heeft Housing First meerwaarde binnen het bestaande ondersteuningsaanbod en kan de aanpak worden verbreed?

Inhoud:

1. Conclusies
2. Housing First, een successtory?
3. Projectbeschrijving
4. Cliëntniveau
5. Systeemniveau
6. Financieel niveau

Housing First kenmerkt zich door het snel en direct plaatsen van daklozen in een permanente woning met de beschikbaarheid van woonbegeleiding. Aan de cliënt worden geen behandelvoorwaarden gesteld (hij hoeft zijn middelengebruik bijvoorbeeld niet af te bouwen), wel moet hij woonbegeleiding accepteren. In het vierde kwartaal van 2012 is het Leger des Heils met de uitvoering van een Housing First project in Dordrecht gestart. Het Leger des Heils heeft vier doelstellingen geformuleerd:

- de kwaliteit van leven van de deelnemers moet verbeteren;
- de zelfredzaamheid van de deelnemers moet verbeteren;
- de deelnemers veroorzaken geen overlast;
- de woonbegeleiding neemt gedurende het traject af.

Doordat deelnemers gebruik maken van minder kostbare AWBZ zorg, leidt Housing First tot een kostenbesparing, zo is de verwachting.

Wij gingen na of de aanpak meerwaarde heeft binnen het ondersteuningsaanbod van de keten van de maatschappelijke opvang in de gemeente Dordrecht. Hebben cliënten een stabiel leven, sociale contacten en een dagbesteding? En kan Housing First op grotere schaal worden ingevoerd?

Onderzoeksopzet

Voor dit onderzoek interviewden wij onder andere drie casemanagers en de zorgcoördinator van het Leger des Heils. Daarnaast bestudeerden wij relevante literatuur en namen zeven cliëntendossiers door.

Omdat het project Housing First in Dordrecht ten tijde van het onderzoek pas een jaar liep - de laatste deelnemer stroomde november 2013 in - kunnen op basis van dit onderzoek nog geen harde conclusies worden getrokken.

1 Conclusies

Kwaliteit van leven en zelfredzaamheid verbeterd

De aanpak van Housing First leidt tot een verbetering van de kwaliteit van leven en zelfredzaamheid van de deelnemers. Dit is de belangrijkste uitkomst van ons onderzoek. Cliënten verzorgen zichzelf goed, pakken gezondheidsproblemen aan, vinden de rust om over het verleden na te denken en herstellen (voorzichtig) het contact met kinderen of (pleeg)familie. De helft van de cliënten heeft een dagbesteding. Deelnemers gebruiken nog wel dagelijks alcohol, maar zien dit niet als een probleem. Hun leven is stabiel en zij zien veelal weer perspectief.

Cliënten lossen zelfstandig problemen op volgens het principe van 'krachtgericht werken' dat ten grondslag ligt aan de aanpak van Housing First. Zij vragen zelf leenbijstand aan, richten de woning in, selecteren een energieleverancier en beslissen zelf of ze budgetbeheer willen. Zelfvertrouwen en zelfredzaamheid nemen hierdoor duidelijk toe. Wel blijft het steeds de vraag wat wel en niet tot de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt behoort. Ook blijkt in de praktijk dat bepaalde ondersteuning, zoals budgetbeheer, vaak langer nodig is. Voor de partners in het project is het zoeken naar de balans tussen ondersteuning bieden en eigen verantwoordelijkheid van de cliënt.

Overlast in beleving beperkt, maar aantal meldingen relatief hoog

Deelnemers aan Housing First mogen geen overlast veroorzaken. Hoewel in de beleving van de casemanagers en de corporaties overlast bij deze doelgroep zelden





voorkomt, zijn er over drie cliënten overlastmeldingen binnengekomen. Vergeleken met het aantal overlastmeldingen in het Housing First project in Den Haag is dit aantal hoog. Omdat het om een klein aantal cliënten gaat, kunnen we op basis hiervan nog geen harde conclusies trekken. Wel is dit een aandachtspunt.

Woonbegeleiding soms langer nodig

Zodra de cliënt de woning betreft, ontvangt hij intensieve begeleiding (minimaal twee huisbezoeken per week). Deze begeleiding zou gaandeweg het traject af moeten nemen. Dit is echter niet bij alle cliënten het geval. De verwachting van de zorgcoördinator is dat de begeleiding bij een deel van de cliënten na twee tot vier jaar kan worden stopgezet. En dat een deel weliswaar altijd begeleiding nodig zal hebben, maar dat dit geminimaliseerd kan worden. Of deze verwachting uitkomt, kan pas op de langere termijn vastgesteld worden.

Samenwerkingspartners positief

Het Leger des Heils voert het project Housing First samen met een aantal partners uit. Op uitvoeringsniveau is de wijkagent een belangrijke samenwerkingspartner. Partners in het project zijn de woningcorporaties en de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD). Deze partners zijn positief over het project. Hoewel de samenwerking volgens alle betrokkenen goed verloopt, noemt men een aantal verbeterpunten. Beschikbaar stellen van woningen, regels en beleid van de sociale dienst die belemmerend kunnen werken en goede communicatie. Deze knelpunten zijn in de loop van het project deels opgelost. Beschikbaar stellen van woningen kan in de toekomst -opnieuw- een knelpunt worden. Daarnaast blijft aandacht nodig voor een goede communicatie en het oppakken van cliëntoverstijgende problemen op hoger (beleids)niveau.

Beperkte mogelijkheden verbreding doelgroep Housing First

De mogelijkheden om Housing First te verbreden naar andere doelgroepen zonder het concept geweld aan te doen zijn beperkt. Zo is deze aanpak voor dak- en thuisloze jongeren geen goed alternatief, omdat voor deze groep de uitgangspunten fors opgerekt zouden moeten worden. Maar voor een deel van de huidige RIBW¹ cliënten, lijkt Housing First wel een goed alternatief. Dit zijn cliënten die eigenlijk niet in een collectieve voorziening zoals de RIBW thuis horen, maar voor wie geen alternatief voorhanden was. Daarnaast zou de krachtgerichte aanpak ook breder ingezet kunnen worden voor andere cliënten binnen de RIBW.

Kosten Housing First relatief laag

Hoe verhouden de kosten van Housing First zich tot de kosten van een RIBW? Housing First kost de maatschappij ruim € 36.000 per cliënt per jaar. Vergeleken met een RIBW, € 64.000 per cliënt per jaar, zijn de kosten van Housing First dus laag.

Justitievrij nu nog geen praktijk

Een aantal deelnemers had - bij aanvang van het project - nog schulden, boetes of straffen open staan. Doordat cliënten een eigen woonadres krijgen, worden zij voor schuldeisers, zoals het CJIB, 'vindbaar'. Hierdoor dreigen deelnemers 'gegijzeld' te worden waardoor de huurbetaling in gevaar komt, wat tot huisuitzetting kan leiden. Dat laatste is nog niet gebeurd, maar wel heeft een cliënt hierdoor een huurschuld opgebouwd. In een aantal gevallen heeft de wijkagent de gijzeling kunnen stopzetten. In het Housing First project in Den Haag ondervangt men bovenstaand risico door vooraf, samen met de cliënt, de financiële administratie op orde te brengen.

Beide oplossingen (de gijzeling stopzetten of de administratie op orde brengen) lijken in strijd met de krachtgerichte aanpak, omdat de cliënt geholpen wordt voordat zaken uit de hand lopen. Maar dat hangt ook af van de verantwoordelijkheid die bij de cliënt wordt gelegd om het probleem uiteindelijk zelf op te lossen.

Eindconclusie en aanbevelingen

Samengevat concluderen wij dat de aanpak Housing First - zoals uitgevoerd door het Leger des Heils - meerwaarde heeft binnen het ondersteuningsaanbod van de keten van de maatschappelijke opvang in de Dordrecht. Er is zowel maatschappelijk als financieel sprake van winst. Concrete aanbevelingen zijn:

- blijf het project de komende jaren monitoren op resultaten;
- verbreed de doelgroep met cliënten voor wie de RIBW geen goed alternatief is;
- zoek in samenspraak met de partners een oplossing voor het risico van gijzeling met behoud van de uitgangspunten van het project;
- verbeter de onderlinge communicatie en informatie-uitwisseling.



¹ Een regionale instelling voor beschermd wonen.



2 Housing First, een successtory?

Een Amerikaans succes

Housing First is een in de Verenigde Staten ontwikkelde aanpak om dakloosheid tegen te gaan. In zijn overzichtsstudie Housing First (2012) onderscheidt Pleace drie vormen van Housing First²:

- Housing First 'Light';
- Communal Housing First;
- Pathways Housing First.

De in Dordrecht gekozen aanpak lijkt op Pathways Housing First. Pleace beschrijft de belangrijkste kenmerken van Pathways Housing First en maakt hierbij een vergelijking met een ander veelvoorkomend model: de zogenaamde woonladder (tabel 1).

De woonladder is een model waarbij een aantal 'treden' moet worden beklommen. De cliënt stroomt van een leven op straat (de laagste trede) door naar de dag- en nachtopvang en uiteindelijk uit naar een zelfstandige woonvorm (de hoogste trede).

Huisvesting is een eerste levensbehoefte, zo is de achterliggende gedachte bij (Pathway) Housing First. De cliënt heeft hier recht op en hoeft dit niet te 'verdienen' met gewenst gedrag. De cliënt hoeft bijvoorbeeld geen zorg of behandeling te accepteren, om deel te mogen nemen aan Housing First. 'Zorg' en 'huisvesting' zijn gescheiden. De deelnemers moeten wel woonbegeleiding accepteren.

Deelnemers aan Pathway Housing First betrekken direct een eigen huurwoning. Zij worden niet geconcentreerd op een locatie, maar verspreid over de stad gehuisvest. Hierdoor staan zij midden in de samenleving.

Tabel 1 Verschillen Pathway Housing First en de woonladder

	Pathway Housing First	woonladder
huisvesting	huisvesting wordt gezien als een basisrecht	huisvesting is een beloning die de cliënt moet verdienen.
zorg/behandeling	accepteren van zorg is geen voorwaarde voor deelname	cliënt moet zorg/behandeling accepteren om de volgende trede op de ladder te kunnen betreden
locatie	verspreid over de stad	op een locatie
woonvorm	individueel	collectief

Housing First kenmerkt zich daarnaast door 'krachtgericht werken'. Pleace zegt hierover: "Staff must resist the impulse to control or resolve a chaotic situation. Instead, staff must make every effort to help clients explore their options during a crisis" (pagina 13).

Housing First is in de Verenigde Staten zeer succesvol, aldus Pleace. Zo is 80 procent van de Housing First deelnemers uit New York na twee jaar nog steeds gehuisvest.³ Zeker op middellange termijn (vijf jaar) zijn de uitkomsten in vergelijking met andere vormen van opvang (waarbij daklozen eerst gewenst gedrag moeten aanleren) veelbelovend.

"Pathways Housing First has delivered unprecedented levels of housing stability among chronically homeless people, often more than doubling the success rates reported by staircase services."

Bron: Pleace (2012)

Een Nederlands succes?

In navolging van de succesvolle aanpak in de Verenigde Staten is in Amsterdam (2006) en Den Haag (2011) een Housing First project gestart. Beide projecten zijn inmiddels geëvalueerd.

De evaluatie van Housing First Amsterdam laat positieve resultaten zien. Van de 123 Amsterdamse daklozen die tussen 2006 en april 2011 een woning betrokken, is 83% na vijf jaar nog steeds gehuisvest. Door detentie of overlast verlieten 21 cliënten de woning tussentijds. Zeven huurcontracten zijn overgeschreven op naam van de cliënt ('omklappen'). Deze cliënten hebben geen begeleiding meer nodig. Afgezet tegen de

² Pleace, N. (2012), *Housing First*, European observatory on homelessness.

³ "Over time, the success rates reported by PHF [Pathway Housing First] have increased, with housing stability rates of 88% being reported" (pagina 18).



Evenals in Dordrecht zijn cliënten in Amsterdam veelal laag opgeleid, alleenstaand en man. Het merendeel ontvangt een uitkering en heeft schulden. Mensen met meervoudige problemen en een geschiedenis van feitelijke dakloosheid.



Partner voor beleid



In de Verenigde Staten melden maatschappelijke organisaties en psychiatrische- en penitentiaire inrichtingen cliënten aan voor Housing First. Een dakloze kan ook zichzelf aanmelden. Hierin wijkt de Amerikaanse aanpak af van de Nederlandse aanpak.



Voorwaarde in Dordrecht voor deelname aan Housing First is dat cliënten onvoldoende aansluiting bij andere opvangvoorzieningen vinden. Amsterdam stelt deze voorwaarde niet.



relatieve zwaarte van de bereikte doelgroep is dit een succes, zo stelt het Onderzoekscentrum Maatschappelijke Zorg in haar evaluatie.⁴

De uitkomsten van Housing First Den Haag zijn eveneens positief. Van de 44 Haagse daklozen die tussen december 2011 en oktober 2013 een woning hebben betrokken, is 91% na ruim anderhalf jaar nog steeds gehuisvest. Vier cliënten vielen uit. Zij zijn in een andere voorziening geplaatst en niet op straat terechtgekomen. Woningcorporatie Staedion schreef drie huurcontracten over op naam van de cliënt. Zeker gezien de zware problematiek van de doelgroep (langdurige dakloosheid, psychiatrische ziektebeelden, gedragsproblemen, drank- en drugsgebruik) worden de resultaten 'boven verwachting' genoemd.⁵ Hierbij tekenen wij wel aan dat de onderzochte looptijd van het project Housing First Den Haag (anderhalf jaar), in vergelijking met Amsterdam (vijf jaar), kort is.

3 Projectbeschrijving Housing First Dordrecht

December 2012 start het Leger des Heils Zuidwest Nederland met Housing First in Dordrecht. In een projectbeschrijving⁶ geeft zij een toelichting op de doelstellingen, de doelgroep en de aanpak.

Doelgroep

Het project richt zich op daklozen van 27 jaar en ouder met een langdurige hulpverleningshistorie. Daklozen die door hun karakter of problematiek niet plaatsbaar zijn in een opvangvoorziening. Zij zijn moeilijk in een groep te handhaven of passen vanwege hun problematiek niet goed in een collectieve voorziening en verblijven daarom steeds kort in een instelling of doen überhaupt geen beroep op het bestaande aanbod.

Mogelijke deelnemers worden vanuit verwijzende instanties aangemeld voor Housing First. Het Leger des Heils bepaalt of een cliënt in aanmerking komt voor het project. Zij stelt hierbij drie criteria:

1. de dakloze past binnen de doelgroep;
2. de dakloze heeft zicht op boetes en regelingen (hij is 'justitievrij');
3. de dakloze verklaart zich vooraf akkoord met de voorwaarden voor deelname (hij betaalt de huur, veroorzaakt geen overlast en accepteert woonbegeleiding⁷).

Aanpak en werkwijze

Hoe ziet de gekozen aanpak er in hoofdlijnen uit? Als de cliënt aan de criteria voldoet en een woning beschikbaar is, volgt een kennismakingsgesprek, waarna de cliënt een huurcontract ondertekent. Dit contract staat (anders dan in Amsterdam en Den Haag) direct op naam van de cliënt. De lopende maand huur wordt, als de cliënt dat wil, als leenbijstand door de Sociale Dienst Drechtsteden voorgeschoten. Verspreid over een jaar betaalt hij dat bedrag terug. Zodra de cliënt de woning betreft, ontvangt hij, op alle leefgebieden (financiën, sociale vaardigheid et cetera), intensieve begeleiding (minimaal twee huisbezoeken per week). De begeleiding kenmerkt zich door een krachtgerichte aanpak ('er zijn'). Er wordt veel verantwoordelijkheid bij de cliënt zelf neergelegd, waardoor, zo is de verwachting, de zelfredzaamheid van de cliënt toe neemt. De cliënt moet bijvoorbeeld zelf zijn woning inrichten (en hiervoor leenbijstand aanvragen), huurtoeslag aanvragen en een energieleverancier selecteren. Ook moet de cliënt zelf beslissen of hij geholpen wil worden bij het beheren van zijn budget. Deze aanpak sluit aan op de missie en visie van het Leger des Heils, zo laat de clustermanager Maatschappelijke Opvang in een interview weten.

Justitievrij

Hoewel in Dordrecht voorwaarde is dat een cliënt 'justitievrij' is, is dit in de praktijk niet altijd het geval. Bijvoorbeeld omdat de cliënt 'katvanger' was.⁸ Een aantal deelnemende daklozen had bij aanvang van het project nog schulden, boetes of straffen open staan (waar geen zicht op was), zo blijkt uit de interviews. Doordat de

⁴ Onderzoekscentrum Maatschappelijke Zorg UMC St Radboud Nijmegen (2012). *Discuss Amsterdam: Housing First Evaluatie van de werkzaamheden*.

⁵ Ferro Explore! (2013). *Evaluatie Pilot Housing First Den Haag*.

⁶ Ten behoeve van dit onderzoek is alleen een *concept* projectbeschrijving beschikbaar gesteld.

⁷ In een interview geeft de clustermanager Maatschappelijke Opvang van het Leger des Heils een toelichting op dit criterium. De dakloze moet begeleidbaar zijn. Dit houdt in dat mensen met een verstandelijke beperking niet tot de doelgroep behoren.

⁸ Een katvanger is iemand die in naam eigenaar of houder van een voertuig, bedrijf of bankrekening is, met als doel om de werkelijke eigenaar of houder buiten bereik van justitie te houden. De katvanger vult de aanvraag- of registratieformulieren in en krijgt daarvoor een vergoeding van de werkelijke houder. Bron: wikipedia.nl



cliënt een eigen woonadres krijgt, wordt hij 'vindbaar' voor schuldeisers, zoals het CJIB. Dat is een probleem, omdat de deelnemer dan gegijzeld kan worden, waardoor de huurbetaling in gevaar komt en huisuitzetting dreigt. Huisuitzetting is niet voorgekomen, maar wel heeft een cliënt een huurschuld opgebouwd, omdat hij negen weken gegijzeld is geweest en zijn bijstandsuitkering is stopgezet. In een aantal gevallen heeft de wijkagent – na overleg met de casemanager - een gijzeling stopgezet (de 'activering' in het systeem stoppen).

In Den Haag vraagt de gemeente, bij aanmelding van een cliënt, een overzicht van de openstaande vorderingen van de belastingdienst en een schuldenoverzicht van het CJIB. De zorgverlenende instelling (bijvoorbeeld GGD of GGZ) brengt samen met de cliënt de financiële administratie op orde, voordat deze de woning betreft. Heeft de cliënt bijvoorbeeld een schuld bij de belastingdienst, dan wordt een regeling getroffen. Alleen dan kan namelijk huurtoeslag worden aangevraagd. Dit betekent wel dat er meerdere weken zitten tussen intake en plaatsing.

Beide oplossingen (de gijzeling stopzetten of de administratie op orde brengen) lijken in strijd met de krachtgerichte aanpak, omdat de cliënt wordt geholpen voordat zaken uit de hand lopen. Maar of dat zo is hangt ook af van de verantwoordelijkheid die bij de cliënt wordt gelegd om het probleem uiteindelijk op te lossen. Hierbij tekenen wij gelijktijdig aan dat het afgelopen jaar landelijk is gepleit voor aanpassing van de regels rondom gijzelingen. Zo stelt de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak, in een artikel in het algemeen Dagblad, dat mensen die hun boetes echt niet kunnen betalen, niet langer in een cel zouden moeten belanden.⁹

"Het is heel vervelend als mensen worden gegijzeld die echt niet kunnen betalen. Er moet aantoonbaar sprake zijn van onwil, niet van onmacht. Het gaat om mensen die afkomstig zijn uit de onderkant van de samenleving. Dit zijn niet de mensen met aangeharkte tuintjes die hun leven op orde hebben."

Bron: voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak in het Algemeen Dagblad, 24 februari 2014.

4 Cliëntniveau

Negen daklozen uit Dordrecht, die voorheen op de straat leefden, namen het afgelopen jaar deel aan Housing First. Vielen er cliënten uit? Verbeterde de kwaliteit van leven en de zelfredzaamheid van de cliënten? Veroorzaakten zij overlast? En nam de woonbegeleiding gaandeweg het traject af?

Uitval

Van de negen Dordtse daklozen die tussen december 2012 en december 2013 een woning hebben betrokken, is er één uitgevallen (tabel 2). Deze deelnemer vloog, na een aantal overlastmeldingen, zijn buurman aan. De uitval is in lijn met de uitval in Amsterdam en Den Haag. Hierbij tekenen wij wel aan dat de looptijd van het project (één jaar), in vergelijking met bijvoorbeeld Amsterdam (vijf jaar), kort is.

Tabel 2 Uitval Housing First in Amsterdam, Den Haag en Dordrecht

onderwerp	Amsterdam	Den Haag	Dordrecht
woning aangeboden	123	44	9
uitval in aantallen	21	4	1
uitval in procenten	17%	9%	11%
onderzochte periode	2006-april 2011	dec 2011-okt 2013	dec 2012-dec 2013

Toelichting: in de evaluatie Housing First Amsterdam wordt een onderscheid gemaakt tussen cliënten die zijn uitgevallen t.g.v. extreme overlast (3), doorgestroomd naar een andere voorziening (10) of om een andere reden (bijvoorbeeld overlijden of detentie) zijn gestopt (8).

Verbetering in kwaliteit van leven

De ontwikkeling op de leefgebieden laat een positieve ontwikkeling zien (tabel 3). Zo hebben cliënten die al langer deelnemen aan Housing First op veel leefgebieden actie ondernomen.

Bij alle cliënten is een toename van de kwaliteit van leven zichtbaar. Uit de dossiers (en interviews) wordt duidelijk dat de meeste cliënten hun woning hebben ingericht en



Wij zagen de dossiers (de zorgplannen en dagrapportages) van zeven van de negen cliënten in en bekeken per leefgebied (woonvaardigheid, lichamelijke gesteldheid etc.) hoe zij zich ontwikkelden.



⁹ Zie bijvoorbeeld het Algemeen Dagblad, 24 februari 2014, *Rechters laken gijzeling wanbetaler door justitie.*

deze regelmatig opruimen. Eén van de cliënten maakt daarnaast de hal van het flatgebouw waar hij woont schoon.

“Om 10.30 ben ik op huisbezoek geweest bij de cliënt. [...] De woning zag er ook weer keurig verzorgd uit. Er stond zelfs een gevulde fruitschaal op tafel.”

Bron: dagrapportage casemanager

Tabel 3 Ontwikkeling cliënt op leefgebieden

cliënt	startdatum Housing First	woonvaardigheid	lichamelijke gesteldheid	psychische gesteldheid	sociale vaardigheid	relatie met justitie	financiën	verslaving	dagbesteding
1	15 november 2012	++	++	++	++	++	+/-	n.v.t.	+/-
2	27 februari 2013	++	+	++	++	+	+	+/-	++
3	12 maart 2013	++	++	-	++	++	++	++	-
4	18 maart 2013	+	+	+/-	+/-	++	++	+/-	++
5	15 augustus 2013	++	+/-	-	+	+	+	+/-	+
6	28 oktober 2013	+	++	++	++	n.v.t.	+	n.v.t.	+
7	7 november 2013	++	+/-	+	-	n.v.t.	+	+	+

++ wens tot actie en actie genomen

+ wens tot actie

+/- is erover aan het nadenken

- nog niet over nagedacht

-- (nog) niet over aan te spreken

Cliënten verzorgen zichzelf goed (wassen, scheren) en pakken gezondheidsproblemen aan. De meeste cliënten drinken dagelijks alcohol (bier), maar vinden dit meestal geen probleem. Eén cliënt is, nadat een leveraandoening bij hem is geconstateerd, gestopt met drinken. Cliënten vinden daarnaast de rust om over het verleden na te denken en komen soms tot het inzicht dat zij toen anders hadden moeten handelen.

Netwerk van de straat

Cliënten hebben een netwerk van de straat en doen hier veelvuldig een beroep op als zij een woning betrekken. Dakloze vrienden en kennissen helpen bijvoorbeeld bij het klussen of verhuizen. Ook hebben de cliënten van Housing First dit netwerk nodig (in ieder geval in het begin) voor hun dagbesteding.

Uit de interviews met de casemanagers en dossiers komt eveneens naar voren dat de aanwezigheid van deze vrienden en kennissen, het Housing First traject in gevaar kan brengen. Zij veroorzaken overlast of willen blijven inwonen. Maar het is vaak het enige netwerk dat ze hebben en ze hebben de hulp van hen wel weer nodig. Het gevaar schuilt vooral in de vaardigheden van de cliënt om:

1. op een juiste wijze in te schatten of en in hoeverre deze vrienden onderdeel kunnen zijn van hun nieuwe bestaan;
2. dit naar deze vrienden te communiceren en hierin standvastig te zijn.

Dit dilemma wordt in Dordrecht veelal (onbewust) meegenomen in de selectie van Housing First kandidaten. Er wordt gekeken of de cliënt voldoende in staat is tot zelfstandigheid en daarmee ook in hoeverre de cliënt in staat is tot het beoordelen van sociale contacten (of in hoeverre wordt ingeschat dat de cliënt dit kan leren).

“[Cliënt die gebruik heeft gemaakt van vele woonvormen binnen het Leger des Heils] vertelt het vervelend te vinden dat hij zoveel klanten van het Leger des Heils tegenkomt in zijn buurt. [Hij] zegt soms een straatje om te moeten om ze te ontlopen.”

Bron: dagrapportage casemanager

Voor aanvang van Housing First hadden cliënten weinig of geen contact met kinderen of (pleeg)familie. Een deel van de cliënten pakt deze contacten voorzichtig weer op. Een enkele deelnemer heeft goed contact met zijn burens.

Een aantal cliënten heeft schulden. Zij betalen deze schulden af of hebben schuldhulpverlening aangevraagd. De meeste cliënten beheren hun eigen budget niet

(volledig), maar doen hiervoor een beroep op de SDD of stichting Humanitas. Voor de meesten blijft dit een belangrijke vorm van ondersteuning.¹⁰

De helft van de cliënten heeft een dagbesteding (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk in een kringloopwinkel). Eén deelnemer gaat een opleiding volgen, een ander is actief op zoek naar betaald (uitzend)werk. Cliënten zonder dagbesteding wandelen veel, spelen spelletjes (kaarten of ministecken) of bezoeken familie.

Al met al is er bij de meeste cliënten sprake van een grotere stabiliteit in hun leven en een nieuw perspectief.

Cliënten die een woning krijgen aangeboden zijn vaak overdonderd. Zij gingen er vanuit dat hun leven stilstand. De tweede kans motiveert de cliënten en geeft hen zelfvertrouwen. Gesproken wordt over een zogenaamd 'shokeffect'. Dit effect maakt de aanpak tot een succes, zo laten de geïnterviewden weten.

Beschrijving fictief Housing First traject (opgesteld op basis van interviews casemanagers)

Een nieuw begin voor Anton¹

Anton had 20 jaar een eigen woning, tot hij drie jaar geleden met een huurachterstand uit huis werd gezet. Vaak slaapt Anton op straat, soms in het slaaphuis. Hij drinkt regelmatig en wordt daardoor agressief. Contact met zijn dochter heeft Anton niet meer, hij schaamt zich voor zijn leefomstandigheden.

Maart 2013 vraagt een casemanager van het Leger des Heils aan Anton of hij een eigen appartement wil betrekken. Na aanvankelijk afwachtend te hebben gereageerd, tekent Anton een week later het huurcontract. Met zijn casemanager gaat Anton een aantal keer naar de bouwmarkt (Anton heeft geen rijbewijs of auto) om verf en lampen te kopen. Het geld hiervoor heeft hij van de sociale dienst geleend (bijzondere bijstand). Het Leger des Heils zorgt voor de gordijnen en zeil. Anton kan niet altijd bevatten dat hij nu een eigen huurwoning heeft. Hij heeft in zijn leven veel tegenslagen gehad en is bang om zijn woning (weer) te verliezen. Daarom wil hij niet teveel tijd 'investeren' in de woning. Zijn woning richt hij, met hulp van vrienden die hij van de straat kent, stapsgewijs in.

Anton pakt, nu hij een eigen woning heeft, zijn leven voorzichtig weer op. De casemanager, die Anton twee maal per week bezoekt, ziet dit ook. Haar klant verzorgt zichzelf goed, drinkt overdag niet meer, doet vrijwilligerswerk en heeft contact gezocht met zijn dochter.

De afgelopen maanden heeft Anton een tegenslag gehad. De rechtbank heeft hem, nadat hij zich had ingeschreven bij de gemeente, opgeroepen voor een aantal openstaande boetes. Inmiddels beheert Humanitas zijn budget en heeft Anton zijn administratie op orde.

¹ Deze naam is gefingeerd

Zelfredzaamheid

De casemanagers vertellen dat zij 'krachtgericht' werken. Zij pakken geen werkzaamheden over en leggen veel verantwoordelijkheid bij de cliënt zelf neer. De cliënt vraagt zelf een DigID of kwijtscheldingen (voor bijvoorbeeld de waterschapsbelasting) aan, zo blijkt uit de dagrapportages. Door deze krachtgerichte aanpak neemt de zelfredzaamheid van de cliënten toe. "Mijn klant heeft geleerd om zijn problemen zelfstandig op te lossen. Hij weet zichzelf weer bij elkaar te rapen," zo vertelt een casemanager.

"Rond 15.00 uur stond cliënt aan de deur van het slaaphuis. [...] Hij gaf aan dat zijn tv het niet deed en de vraag was of ik Trivire [de woningcorporatie] wilde bellen. Ik heb aangegeven dat hij zelf even mocht bellen."

"[Cliënt] kan niet met de gedachte leven dat hij zijn dochter niet meer zal zien. Hij wil contact opnemen met jeugdzorg om te proberen een omgangsregeling te krijgen. Ik heb aangegeven dat ik dit niet voor hem zal doen, maar er wel voor hem zal zijn."

Bron: dagrapportage casemanager

¹⁰ In een interview met de frontoffice medewerker SDD vroegen wij hiernaar. Ook kandidaten die al anderhalf jaar deelnemen aan Housing First zitten nog in budgetbeheer. "Voor de deelnemers wordt op financieel gebied veel geregeld", aldus de geïnterviewde.

De cliënt moet zich akkoord verklaren met de voorwaarden voor deelname, zo blijkt uit de projectbeschrijving. Hij veroorzaakt bijvoorbeeld geen overlast. Indien de cliënt dit wel doet, meldt de woningcorporatie, wijkconsulent of wijkagent dit aan het Leger des Heils.

Uit de interviews komt eveneens naar voren dat het merendeel van de cliënten, door het leven op de straat, al redelijk zelfredzaam was. “Ze zijn natuurlijk allemaal wel zelfredzaam op straat, dus hebben wel wat in hun mars.”

Krachtgericht werken is voor casemanagers een nieuwe manier van werken. Je moet er als casemanager voor waken de problemen van de cliënt niet over te nemen. Een casemanager vertelt dat ze zaken soms bewust mis heeft laten gaan. Zo wilde een cliënt geen budgetbeheer. Maar toen de deurwaarde aan de deur kwam, koos hij hier toch voor. “We geven de cliënten het vertrouwen dat ze het zelf kunnen. We geven ze regie over hun eigen leven terug.” De vraag is hierbij wel tot hoever die eigen regie gaat. Zo geeft de medewerker van de SDD in het interview aan dat niet alle cliënten die budgetbeheer hebben de SDD informeren over de verplichtingen die zij aangaan, terwijl dat wel noodzakelijk is om het budget goed te kunnen beheren. In het afstemmingsoverleg met de partners is de SDD gevraagd hier alert op te zijn (‘bewaken’). De medewerker vindt dit echter geen taak van de SDD, maar de verantwoordelijkheid van de cliënt zelf. Zij pleit er dan ook voor dat de samenwerkingspartners “de verantwoordelijkheid laten waar deze hoort.”

Overlastgevend gedrag

De casemanagers geven in de interviews aan dat overlast zelden voorkomt en geen issue is. Ook de medewerker van Trivire geeft aan dat de hoeveelheid overlast, rekening houdend met de doelgroep, niet hoog is.

In de onderzochte dossiers troffen wij over twee cliënten meldingen aan. Een derde cliënt (die geen toestemming heeft gegeven om het dossier in te zien) veroorzaakte ook overlast, zo blijkt uit de interviews. In totaal is er dus over drie van de negen cliënten een melding binnengekomen. Vergeleken met het aantal overlastmeldingen in het Housing First project in Den Haag is dit aantal meldingen hoog. Over de 44 Haagse deelnemers, kwamen tussen december 2011 en oktober 2013 drie meldingen binnen.¹¹

Woonbegeleiding

Uit het dossieronderzoek en de interviews blijkt dat niet in alle gevallen de begeleiding van de cliënt gaandeweg het traject afneemt (tabel 4). Zo bezoekt de casemanager cliënten 2 en 3, die al bijna een jaar een eigen woning hebben, nog steeds meerdere keren per week.

Uit de dossiers wordt ook duidelijk dat vrijwel alle cliënten deze begeleiding accepteren. Eén cliënt (5) probeerde zich hier aan te onttrekken.¹² Het Leger des Heils heeft deze cliënt een officiële waarschuwingsbrief gestuurd.

Tabel 4 Woonbegeleiding

cliënt	startdatum HF	frequentie huisbezoeken
1	15 november 2012	wekelijks
2	27 februari 2013	meerdere keren per week
3	12 maart 2013	meerdere keren per week
4	18 maart 2013	wekelijks
5	15 augustus 2013	meerdere keren per week
6	28 oktober 2013	wekelijks
7	7 november 2013	dagelijks

Zodra de cliënt de woning betreft, ontvangt hij intensieve begeleiding (minimaal twee huisbezoeken per week) van de casemanager, zo staat in de projectbeschrijving. De begeleiding zou gaandeweg het traject af moeten nemen.

In de projectbeschrijving staat dat cliënten minimaal een jaar gebruik zullen maken van de woonbegeleiding. Wij hebben hier navraag naar gedaan. De zorgcoördinator verwacht dat de begeleiding bij een deel van de cliënten na twee tot vier jaar kan worden stopgezet. Een ander deel van de cliënten zal altijd begeleiding nodig hebben. Maar dit kan geminimaliseerd worden. “Soms volstaan twee à drie gesprekken per jaar”, aldus de zorgcoördinator. In de evaluatie van de pilot Housing First Den Haag spreken geïnterviewden over een ‘waakvlamconstructie’. We kunnen dus constateren dat er ook bij Housing First veelal sprake is van langdurige begeleiding, ook al is deze dan geminimaliseerd.

¹¹ In de evaluatie pilot Housing First Den Haag wordt gesteld dat cliënten niet meer overlast veroorzaken voor hun woonomgeving dan een gemiddelde huurder.

¹² Deze cliënt heeft ook aangegeven met het Housing First traject te willen stoppen, zo blijkt uit de dagrapportages.

Begeleiding door ervaringsdeskundige

Bij de begeleiding is in een enkel geval ook een cliënt betrokken. Zo lazen wij, in één van de dossiers, dat een cliënt als ervaringsdeskundige aanschoof bij een kennismakingsgesprek met een mogelijke deelnemer aan Housing First. De gedachte dat een cliënt ook een deel van de begeleiding op zich neemt, is uit de Verenigde Staten overgewaaid. Daar zit, in het team dat de cliënt begeleidt, altijd een 'peer specialist'. Een man of vrouw die zelf dakloos is geweest en als 'living illustration' laat zien dat terugkeer in de maatschappij mogelijk is.

5 Systeemniveau

In deze paragraaf beschrijven wij hoe de samenwerking tussen de partners verloopt. Daarnaast gaan wij na of Housing First ook voor een bredere doelgroep kan worden ingezet en of de aanpak nu al leidt tot een afname van de druk op ander ondersteuningsaanbod.

Samenwerking met partners

In projectbeschrijving Housing First Dordrecht somt het Leger des Heils de samenwerkende partijen op:

- de gemeente Dordrecht;
- woningcorporatie Trivire;
- woningcorporatie Woonkracht 10;
- woningcorporatie Woonbron;
- de Sociale Dienst Drechtsteden;
- zorgkantoor Waardenland;
- de Dienst Gezondheid & Jeugd (GGD).

In de interviews wordt ook de wijkagent als samenwerkingspartner genoemd.

De samenwerking met de gemeente, woningcorporaties, politie en sociale dienst verloopt goed. De geïnterviewden noemen wel enkele verbeterpunten. Zo was het beschikbaar stellen van woningen aanvankelijk een knelpunt. Dit is inmiddels opgelost, maar de medewerker van Trivire geeft wel aan dat het steeds moeilijker wordt voor de corporaties om geschikte woningen voor het project te vinden. Ook andere kwetsbare doelgroepen - met een voorrangsverklaring¹³ - maken namelijk aanspraak op de huurwoningen die vrijkomen. Voor het vervolg van het project kan dat dus -opnieuw- een knelpunt worden.

Eens in de drie maanden vindt een afstemmingsoverleg 'Housing First' plaats op uitvoerend niveau. Hier nemen onder andere de casemanagers van het Leger des Heils, de leefbaarheidsconsulent Trivire en de frontoffice medewerker SDD aan deel. Het afgelopen jaar is in dit overleg een aantal cliëntoverstijgende knelpunten besproken, waaronder het probleem van de gijzeling. Een dergelijk probleem zou volgens de medewerker van Trivire op een hoger (beleids)niveau besproken moeten worden. Zij pleit voor het reactiveren van de regiegroep Housing First (bestaande uit de projectleider van het Leger des Heils, de rayonmanager van Trivire, de directeur SDD en de strategische beleidsmedewerker van de gemeente Dordrecht) om dergelijke punten te bespreken.

In de interviews is ook gesproken over regels rondom leenbijstand voor inrichtingskosten. De zorgcoördinator van het Leger des Heils vertelt dat de deelnemers aan Housing First, voordat bijstand wordt toegekend, bonnen (of offertes) moeten overleggen. Hij ziet dat als een belemmering en pleit voor een uitzondering op deze regel. Dat dit inderdaad de gebruikelijke aanpak is, wordt bevestigd in een interview met de frontoffice medewerker SDD. Voor deelnemers aan Housing First is deze bepaling echter sinds juni 2013 gewijzigd. Bij aanvang van het traject stort de SDD ten behoeve van de deelnemer direct een vast bedrag van € 500 voor inrichtingskosten op de rekening van het Leger des Heils. Achteraf moet de deelnemer hierover met bonnen verantwoording afleggen. Hiermee lijkt dit knelpunt dus opgelost.

Een casemanager vertelt dat andere hulpverlenende organisaties soms moeten wennen aan het krachtgericht werken. De casemanager neemt problemen niet over, maar legt de verantwoordelijkheid bij de cliënt neer. Dit leidde in het begin tot onbegrip bij deze organisaties. Inmiddels verloopt de samenwerking beter.

¹³ Ook wel urgentieverklaring.



Tot half 2013 werden dak- en thuisloze jongeren gehuisvest in de 'Foyer'. Deze woonvoorziening is inmiddels gesloten. Jongeren konden na wijziging van de bijstandswet de huur niet meer betalen. Zij worden geacht te studeren (studiefinanciering) of te werken (salaris).



Verbreiding doelgroep Housing First

Housing First richt zich op daklozen die moeilijk plaatsbaar zijn in andere opvangvoorzieningen. Wij zijn nagegaan of de aanpak voor een bredere doelgroep kan worden ingezet en hebben de manager hulpverlening van Flexus Jeugdplein en de locatiemanager van de RIBW Huis en Haard geïnterviewd.¹⁴

De locatiemanager van de RIBW Huis en Haard schat in dat van de 25 cliënten die in zijn instelling verblijven, vier à vijf gebaat zouden zijn bij Housing First. Dit zijn cliënten waarvan vooraf duidelijk is dat zij niet in een collectieve voorziening, zoals de RIBW, kunnen of willen wonen. Zij zijn bijvoorbeeld liever alleen en kunnen niet aarden in een groep. De locatiemanager vertelt dat één van zijn cliënten het afgelopen jaar is aangemeld voor Housing First en in november daadwerkelijk een woning heeft betrokken. Deze cliënt, die gebruik heeft gemaakt van vele woonvormen binnen het Leger des Heils, kon niet omgaan met de regels die gelden in een RIBW. De locatiemanager noemt Housing First een waardevolle aanvulling op het bestaande ondersteuningsaanbod. Behalve dat er cliënten die nu in de RIBW zijn geplaatst voor Housing First in aanmerking zouden kunnen komen, kan volgens de zorgcoördinator het principe van krachtgericht werken ook verbreed worden naar andere cliënten binnen de RIBW, die dan met extra begeleiding zelfstandig zouden kunnen gaan wonen.

"Als Housing First wordt toegevoegd aan het aanbod, worden andere organisaties zo ontlast dat niemand meer op straat hoeft te leven."

"Met Housing First kan een groep worden geholpen die anders niet te helpen was."

Bron: verslag interview met zorgcoördinator

Uit een gesprek met manager hulpverlening van Flexus Jeugdplein wordt duidelijk dat Housing First alleen een goed alternatief voor de opvang van jongeren kan zijn, als de randvoorwaarden worden aangepast. Zo zouden de woningcorporaties alleen kamers (of kleine woningen) beschikbaar moeten stellen. Dit omdat de jongeren de huur niet kunnen betalen. Daarnaast rijst de vraag of de jongeren in staat zijn om hun administratie op orde te krijgen. Dit zou de woonbegeleider (in ieder geval tijdelijk) moeten doen, zo komt uit het interview naar voren. Als laatste benadrukt de manager hulpverlening het belang van een betaalde baan. Hier moet in de begeleiding van de jongeren veel aandacht voor worden gevraagd. "Het zou niet zo moeten zijn dat een jongere ervoor kiest om alleen een paar dagdelen per week vrijwilligerswerk te doen", aldus de manager hulpverlening.

Op basis van dit interview concluderen wij dat Housing First geen goed alternatief voor de opvang van jongeren is. De randvoorwaarden en kenmerken zouden zodanig moeten worden aangepast, dat niet langer gesproken kan worden over Housing First.

6 Financieel niveau

Housing First leidt in de Verenigde Staten, tot een afname van de maatschappelijke zorgkosten.¹⁵ Dit omdat (dagelijkse) begeleiding minder kost dan een verblijf in een opvangvoorziening. Pleace tekent hier wel bij aan dat Housing First geen 'low cost' aanpak is.

In haar projectbeschrijving geeft het Leger des Heils een toelichting op de kosten van Housing First in Dordrecht (tabel 5). Woonbegeleiding vormt de grootste kostenpost. Het leger des Heils ontvangt hiervoor per cliënt een zogenaamd 'volledig pakket thuis' (VPT); een vergoeding op grond van de AWBZ om zorg thuis te bieden.¹⁶ De cliënt moet zijn huur en zijn vaste lasten zelf betalen. Hiervoor ontvangt hij een bijstandsuitkering.

¹⁴ Een regionale instelling voor beschermd wonen.

¹⁵ Pleace, N. (2012), *Housing First, a key element of European Homeless strategies*, European observatory on homelessness, Feansa.

¹⁶ Hierbij tekenen wij aan dat is de wijze waarop woonbegeleiding wordt gefinancierd vanaf 1 februari 2014 is gewijzigd.

Tabel 5 Kosten en bekostiging Housing First

kosten	bekostiging
woonbegeleiding door het Leger des Heils	een VPT op grond van de AWBZ
(medische) behandeling door zorginstelling	ziektelkostenverzekering cliënt
huisvesting (huur wooncorporatie) en vaste lasten (voeding)	algemene bijstand (sociale dienst) en huurtoeslag
inrichting woning	leenbijstand (sociale dienst)

In tabel 6 geven wij een *indicatie* van de kosten van Housing First en zetten deze af tegen de kosten van een regionale instelling voor beschermd wonen (RIBW). Hierbij doen wij een aantal aannames:

- De woonbegeleiding van een Housing First cliënt wordt vanuit een VPT bekostigd (€ 25.000 per jaar). Hierbij wordt uitgegaan van gemiddeld 6 uur begeleiding per week. Dit uitgangspunt lijkt aannemelijk. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat cliënten tussen de 2 en 12 uur per week begeleiding ontvangen.
- Cliënten in een RIBW hebben meer begeleiding nodig en worden daarom bekostigd uit een zogenaamd zorgzwaartepakket (€ 46.980 per jaar).
- De kosten voor dagbesteding (4 dagdelen per week) in een RIBW bedragen € 8.500. Dagbesteding van Housing First cliënten brengt geen kosten met zich mee. Dit omdat cliënten geen reguliere dagbesteding hebben of (onbetaald) vrijwilligers werk doen.
- De Housing First-client draagt zelf de kosten voor huisvesting en de vaste lasten. Hij ontvangt een bijstandsuitkering voor alleenstaanden plus een gemeentelijke toeslag, totaal (gemiddeld € 11.376 per jaar).

Tabel 6 Indicatie kosten per jaar per cliënt Housing First en RIBW (€)

kosten	Housing First	RIBW
woonbegeleiding	25.000	46.980
dagbesteding (4 dagdelen per week)	0	8.500
huisvesting en vaste lasten	11.376	8.500
<i>totaal</i>	36.376	63.980

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de (maatschappelijke) kosten van Housing First laag zijn in vergelijking met een RIBW. Hierbij uiteraard moet worden aangetekend Housing First voor alleen een klein deel van de RIBW-clienten een passend alternatief kan zijn.

Onderzoeksopzet

Wij baseren onze conclusies, op literatuurstudie, dossieronderzoek en interviews.

literatuurstudie

Voor dit onderzoek namen wij onder meer de evaluaties van Housing First in Amsterdam en Den Haag door.

dossieronderzoek

Zeven van de negen deelnemers aan Housing First Dordrecht verleenden medewerking aan dit onderzoek. Wij hebben het zorgplan, het cliëntdossier (persoonsgegevens) en de dagrapportages (het laatste half jaar) ingezien.

interviews

Wij interviewden tien professionals. Met deze professionals spraken wij over de ontwikkeling van de cliënten, de samenwerking met partners en mogelijke verbreding van de doelgroep.

Corina Cruden

casemanager Housing First Dordrecht, Leger des Heils

Simone Romijn

casemanager Housing First Dordrecht, Leger des Heils

Petra van den Boogaart

casemanager Housing First Dordrecht, Leger des Heils

Paul van der Lit

zorgcoördinator Housing First Dordrecht, Leger des Heils

Linze de Jong

clustermanager Maatschappelijke Opvang, Leger des Heils

Robert de Bruin

locatiemanager van RIBW Huis en Haard, Leger des Heils

Erik Nagtegaal

manager hulpverlening Flexus Jeugdplein

Margriet Mol

ambulant werker Flexus Jeugdplein

Sanne Staat

leefbaarheidsconsulent, Trivire

Rebecca Kleijn Hesselink

frontoffice medewerker, Sociale Dienst Drechtsteden

drs. D.V.J. Massie
drs. A.E. de Jong
dr. M.G. Weide
september 2014

Postbus 619
3300 AP Dordrecht
(078) 770 39 05

ocd@drechtsteden.nl
www.onderzoekcentrumdrechtsteden.nl