



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK



# Vinger aan de pols

Onderzoek naar waakvlamondersteuning bij mensen met een LVB

## - EINDRAPPORT -

### Auteurs

Sanne Berends  
Wiebe Korf  
Hetty Visee  
Miranda Witvliet

Amsterdam, 21 januari 2021  
Publicatienr. 20026

© 2021 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van VWS

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 Wat is waakvlamondersteuning?	4
1.2 Over dit onderzoek	5
1.3 Aanpak van dit onderzoek	5
1.4 Leeswijzer	7
<b>2 Waakvlamondersteuning in gemeenten: inzet en kenmerken</b>	<b>9</b>
2.1 Inleiding	9
2.2 Waar wordt waakvlamondersteuning ingezet?	9
2.3 Belangrijkste kenmerken van waakvlamondersteuning	11
2.4 Inzicht in inzet en kenmerken samengevat	13
<b>3 Ervaringen uit de praktijk</b>	<b>16</b>
3.1 Inleiding	16
3.2 Ervaringen uit de praktijk: uitvoering, randvoorwaarden en werkzame elementen	16
3.3 Belangrijkste ervaren opbrengsten	20
3.4 Bij wie kan waakvlamondersteuning worden ingezet?	21
3.5 Ervaringen uit de praktijk samengevat	22
<b>4 Maatschappelijke Businesscase</b>	<b>25</b>
4.1 Inleiding	25
4.2 Kosten van waakvlamondersteuning	25
4.3 Baten van waakvlamondersteuning	26
4.4 Waakvlamondersteuning kosten en baten afgewogen	28
<b>5 Conclusie</b>	<b>30</b>
5.1 Inleiding	30
5.2 Belangrijkste uitkomsten samengevat	30
5.3 Conclusie	33
<b>Bijlage 1 – Geïnterviewde personen voor dit onderzoek</b>	<b>36</b>
<b>Bijlage 2 – Aanpak Maatschappelijke Businesscase</b>	<b>37</b>
<b>Bijlage 3 – Contactgegevens</b>	<b>38</b>



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Management- samenvatting

# S

## Vinger aan de pols Onderzoek naar waakvlamondersteuning bij mensen met een LVB



In de kabinetsreactie op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) 'Mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB)' is aangegeven dat op basis van lopende initiatieven van waakvlamondersteuning onderzocht wordt hoe een lichte, continue ondersteuning het ontstaan van ergere problemen bij mensen met een LVB (deels) kan voorkomen en snel voor opschaling kan zorgen. Verschillende gemeenten experimenteren met deze vorm van ondersteuning, al dan niet specifiek voor mensen met een LVB. In opdracht van het ministerie van VWS heeft Regioplan de inzet van waakvlamondersteuning voor mensen met een LVB in gemeenten onderzocht.

### Wat is waakvlamondersteuning?

Een vorm van lichte, langdurige ondersteuning die gedurende langere tijd incidenteel of periodiek aangeboden wordt aan kwetsbare mensen. Deze vorm van ondersteuning kan onder andere voorkomen dat problemen escaleren en ervoor zorgen dat indien nodig ondersteuning snel op- of afgeschaald kan worden.



### Opzet van het onderzoek

- **Brede inventarisatie:**
  - Interviews 12 landelijke partijen
  - Websearch beleidsplannen gemeenten
  - Enquête onder gemeenten
  - Webinar
- **Zicht op kenmerken en varianten:**
  - Interviews 14 gemeenten
- **Zicht op wat werkt voor mensen met een LVB:**
  - Ervaringsonderzoek in 3 gemeenten (interviews begeleiders, samenwerkingspartners en cliënten)
  - Maatschappelijke Businesscase

### Klankbordgroep

Voor dit onderzoek is een klankbordgroep geformeerd bestaande uit de gemeenten Zwijndrecht, Voorst, Leiden, Oosterhout, Amsterdam, Alphen aan den Rijn, Leeuwarden, en Iederin (koepelorganisatie voor mensen met een beperking). Ook belangenorganisatie LFB heeft feedback op de onderzoeksopzet gegeven.



### Waar wordt waakvlamondersteuning ingezet en wat zijn de belangrijkste kenmerken?

Op basis van de brede inventarisatie blijkt dat 36 gemeenten anno 2020 waakvlamondersteuning aanbieden en 19 gemeenten dit op korte termijn willen gaan doen. Dit is ongeveer 15% van alle Nederlandse gemeenten.

De doelgroepen, uitvoerders en leefdomeinen verschillen per gemeente, al is het opvallend dat een groot deel van de gemeenten focust op een brede doelgroep (90%), op meerdere leefdomeinen (een combinatie van zorg, wonen, financiën, veiligheid, opvoeden, werk en onderwijs; 43%) en het voornamelijk uitgevoerd wordt middels ingekochte ondersteuning (85%).

#### Algemene kenmerken:

- Het in beeld houden en monitoren van kwetsbare cliënten (vinger aan de pols) én het voorkomen van escalatie van problematiek (preventie)
- Minst omvangrijke beschikking, meestal bedoeld als afschaling van zwaardere zorg

#### Verschillen tussen gemeenten:

- Duur, intensiteit en vorm: levenslang of voor een periode van 1 á 2 jaar, contact eens per week of eens per maand, persoonlijk of digitaal contact
- Inzet professionals en het bredere netwerk: inzet zorgprofessionals vanuit het sociale wijkteam of via inkoop (bijna altijd) versus informeel netwerk (zelden)

### Ervaringen en maatschappelijke en financiële opbrengsten

De cliënten geven allen aan tevreden te zijn met de begeleiding die zij ontvangen en menen dat het op dit moment in hun leven onmisbaar is. De begeleiders vullen aan dat zij bij de cliënten de volgende maatschappelijke opbrengsten zien:

- een verhoogd zelfvertrouwen
- een verbeterd handelingsgericht denken (in specifieke situaties)
- een vergroot inzicht in de eigen problematiek, mogelijkheden en onmogelijkheden (in specifieke situaties)
- een verminderd sociaal isolement



*‘Ik kan wel naar andere mensen in mijn omgeving toegaan, maar zij kunnen me niet helpen zoals mijn begeleider dat doet.’*

*(cliënt waakvlamondersteuning)*

### Vereisten om deze opbrengsten te bereiken

#### Cliënten:

- hebben een niet-intensieve hulpvraag en (momenteel) stabiele situatie
- erkennen de noodzaak van begeleiding en staan hier open voor
- beschikken over voldoende (cognitieve, adaptieve en sociale) vaardigheden
- hebben geen psychische problematiek

#### Begeleiders:

- kunnen met minimale indicatie aan uren ondersteuning bieden bij praktische hulpvragen en overzicht houden
- hebben kennis van LVB-problematiek en snappen hoe mensen met een LVB leren en informatie verwerken

#### Organisaties:

- bieden voldoende mogelijkheden voor af- en opschaling, waarbij dezelfde begeleider betrokken blijft bij de ondersteuning (in de praktijk lukt dit niet altijd)

Uit de **Maatschappelijke Businesscase** in drie gemeenten blijkt dat de inzet van waakvlamondersteuning kan leiden tot financiële besparingen door:

- het eerder afschalen van intensievere trajecten
- het voorkomen van crisissituaties

Kosten	per cliënt
Kosten waakvlamondersteuning	€700 - €2.600 per jaar
Apparaatskosten	p.m.
Mogelijke besparingen	
Eerdere afbouw intensiever traject	minimaal €300 per maand
Voorkomen crisissituatie	
- problematische schulden	€900 – 16.000 per traject
- beschermd wonen	€15.000 per jaar plus eventuele crisisopvang
Overige niet kwantificeerbare baten	p.m.

De kosten van waakvlamondersteuning zijn relatief laag ten opzichte van de potentiële besparingen. Een positief kosten-baten saldo wordt al bereikt:

- bij het enkele maanden eerder afschalen van intensievere begeleiding naar waakvlamondersteuning (mits de situatie voldoende stabiel is en de inschatting is dat waakvlamondersteuning voldoende is)
- bij het voorkomen van een of twee crisissituaties op een bestand van tien cliënten met waakvlamondersteuning

### Conclusie

Waakvlamondersteuning kan voorkomen dat er zwaardere individuele begeleiding nodig is en het kan preventief werken voor het ontstaan van crisissituaties. Een belangrijke observatie is dat de maatschappelijke opbrengsten veelal optreden zolang de ondersteuning aangeboden wordt. Voor mensen met een LVB zitten er grenzen aan de zelfredzaamheid. Het eigen informele netwerk is veelal niet steunend genoeg om een vinger aan de pols te houden. Waakvlamondersteuning kan voor gemeenten een goede manier zijn om voor deze groep mensen minimale noodzakelijke hulpbronnen te faciliteren.

Belangrijke aspecten om tot passende inzet van waakvlamondersteuning te komen:

- juiste selectie van cliënten voor wie waakvlamondersteuning past bij de levensfase en problematiek.
- uitvoerders hebben voldoende ervaring met en kennis van de wijze waarop mensen met een LVB informatie verwerken en leren en waar zij in hun dagelijks leven veelal tegenaan lopen.
- Snelle af- en opschalingsmogelijkheden, waarbij afschalen niet tegen wordt gegaan door perverse prikkels (organisatiebelang bij de inzet van intensievere en duurdere ondersteuning) en er voldoende capaciteit en mogelijkheid is voor op- en afschalen. De vertrouwde begeleider blijft idealiter in beeld.



# Inleiding

# 1

# 1 Inleiding

Behalve een laag IQ (50-85) hebben mensen met een licht verstandelijke beperking (hierna: LVB) veelal adaptieve en cognitieve beperkingen, zoals een beperkt sociaal aanpassingsvermogen, weinig begrip van geld en tijd, en een beperkt vermogen om een situatie te beoordelen en daarop adequaat te kunnen reageren. Deze beperkingen kunnen zich uiten in gedragsproblemen en een langdurige behoefte aan ondersteuning. Veel mensen met een LVB hebben hun leven lang op veel verschillende levensstapen begeleiding nodig. Niet alleen gedurende hun schoolloopbaan, maar bijvoorbeeld ook in hun woonsituatie, bij het regelen van hun financiën en bij het verwerven en behouden van hun positie op de arbeidsmarkt.

Uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) dat in 2019 is uitgevoerd naar de ondersteuning van mensen met een LVB blijkt dat gemeenten behoefte hebben aan het inzetten van waakvlamondersteuning.<sup>1</sup> Het idee achter deze vorm van ondersteuning is dat voorkomen kan worden dat problemen escaleren en dat waar nodig ondersteuning snel opgeschaald kan worden. Verschillende gemeenten experimenteren met deze vorm van ondersteuning, al dan niet specifiek voor mensen met een LVB. In opdracht van het ministerie van VWS heeft Regioplan de inzet van waakvlamondersteuning in gemeenten onderzocht. In dit rapport beschrijven we de uitkomsten van dit onderzoek.

## 1.1 Wat is waakvlamondersteuning?

In de gesprekken over waakvlamondersteuning die wij in het kader van dit onderzoek met verschillende partijen hebben gevoerd, komt een aantal termen veelvuldig terug:



Niet alle gemeenten en organisaties hanteren de term 'waakvlamondersteuning', terwijl de geboden ondersteuning hier wel onder geschaard zou kunnen worden. Om verwarring te voorkomen over wat precies bedoeld wordt met deze term, hebben we als uitgangspunt voor dit onderzoek de volgende definitie gehanteerd:

**Waakvlamondersteuning** is een vorm van lichte, langdurige ondersteuning die gedurende langere tijd incidenteel of periodiek aangeboden wordt aan kwetsbare mensen. Deze vorm van ondersteuning kan onder andere voorkomen dat problemen escaleren en ervoor zorgen dat indien nodig ondersteuning snel op- of afgeschaald kan worden.

In dit rapport zullen we het begrip waakvlamondersteuning verder inkaderen en op basis van de onderzoeksuitkomsten beschrijven welke randvoorwaarden en werkzame elementen van belang zijn voor een goede inzet van deze ondersteuningsvorm voor mensen met een LVB.

<sup>1</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/04/interdepartementaal-beleidsonderzoek-mensen-met-een-licht-verstandelijke-beperking>



## 1.2 Over dit onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om een goed landelijk beeld te geven over hoe de waakvlamfunctie in gemeenten wordt ingevuld en wat hierbij wel en niet werkt voor mensen met een LVB. Hiervoor zijn we in de periode mei – november 2020 aan de slag gegaan met het in kaart brengen van gemeenten waarin ervaring is opgedaan met waakvlamondersteuning, het beschrijven van de kenmerken van waakvlamondersteuning en de bijbehorende ervaringen met de inzet hiervan, en met het uitvoeren van een Maatschappelijke Businesscase.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

### Algemeen

1. Welke gemeenten hebben ervaring opgedaan met vormen van waakvlamondersteuning?
  - a. Specifiek voor de doelgroep mensen met een LVB.
  - b. Algemene vormen van waakvlamondersteuning.
2. Welke varianten van waakvlamondersteuning zijn te onderscheiden?
  - a. Welke kenmerken zijn onderscheidend voor de verschillende vormen van waakvlamondersteuning? Zoals: frequentie, duur, takenpakket, type uitvoerder, leefdomein(en), doelgroep(en), verhouding tot andere ondersteuningsvormen.

### Specifiek voor mensen met een LVB

3. Wat zijn de ervaringen van mensen met een LVB met waakvlamondersteuning?
  - a. Welke opbrengsten ervaren deelnemers?
  - b. Wat noemen zij als succes- en knelpunten van de ondersteuning?
4. Verschillen de ervaringen van mensen met een LVB? Hoe kunnen deze verschillen worden verklaard?
5. Wat zijn de opbrengsten van waakvlamondersteuning?
  - a. Voor welke groepen mensen met een LVB is de inzet van waakvlamondersteuning in meer of mindere mate zinvol?
  - b. In hoeverre heeft de inzet van waakvlamondersteuning een preventieve werking (minder gebruik van andere voorzieningen of minder escalatie van problematiek) voor mensen met een LVB? Waarom wel of niet?
  - c. In hoeverre heeft de inzet van waakvlamondersteuning andere opbrengsten voor mensen met een LVB, zoals een toename in zelfredzaamheid en participatie?
  - d. Helpt de inzet van waakvlamondersteuning gemeenten om meer integraal/over domeinen heen mensen met een LVB te ondersteunen? Op welke manier en waaraan moet de ondersteuning daarvoor voldoen?
6. Verschillen de opbrengsten van waakvlamondersteuning voor mensen met een LVB? Hoe kunnen deze verschillen worden verklaard?
7. Wat zijn de kosten versus de baten (saldo) van waakvlamondersteuning (Maatschappelijke Businesscase)?
8. Wat is vereist om tot een doelmatig en doeltreffend effect van de inzet van waakvlamondersteuning te komen voor mensen met een LVB?

## 1.3 Aanpak van dit onderzoek

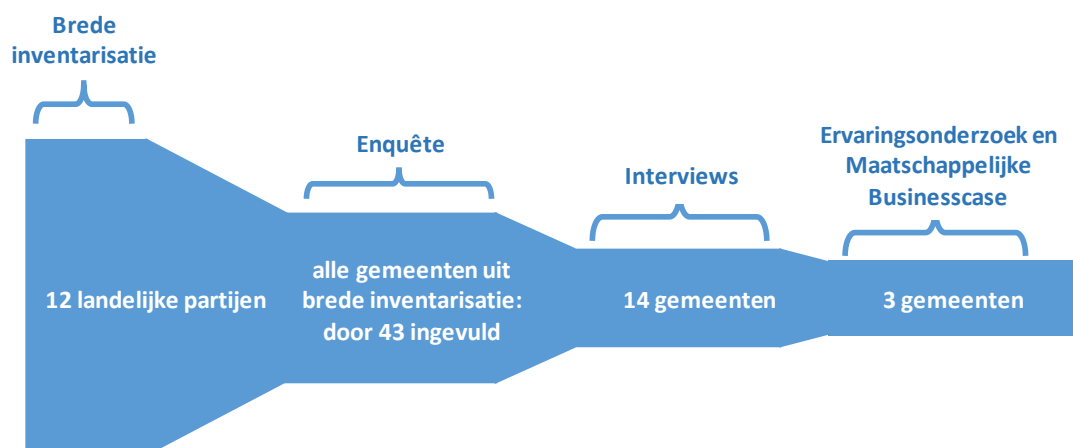
Dit onderzoek heeft voornamelijk een kwalitatief, verdiepend karakter, waarin centraal staat dat er een bruikbaar inzicht wordt geboden in de relevante kenmerken van waakvlamondersteuning. Op die manier kan dit rapport een leidraad vormen voor een doeltreffende en doelmatige inzet van waakvlamondersteuning bij mensen met een LVB.

We hebben een getrechterde aanpak uitgevoerd met verschillende stappen:

- **Brede inventarisatie.** Onder twaalf landelijke partijen is in een brede (telefonische) inventarisatie nagegaan wat verstaan wordt onder waakvlamondersteuning en welke gemeenten deze ondersteuningsvorm aanbieden of voornemens zijn om dit te gaan doen. Verder is een websearch uitgevoerd

van beleidsregels van gemeenten om te inventariseren welke gemeenten waakvlamondersteuning hierin hebben opgenomen.

- **Enquête onder gemeenten.** Onder de gemeenten waarin uit de brede inventarisatie naar voren is gekomen dat zij zich bezighouden (of willen gaan houden) met waakvlamondersteuning is een digitale enquête uitgezet. Hierin is gevraagd of de gemeente waakvlamondersteuning aanbiedt, op welke domeinen gefocust wordt en voor welke doelgroepen de ondersteuning aangeboden wordt. Een oproep voor deelname aan de enquête is ook verspreid via de VNG. In totaal hebben 43 gemeenten de enquête ingevuld.
- **Interviews met gemeenten.** Om meer zicht te krijgen op de wijze waarop gemeenten invulling geven aan waakvlamondersteuning en om de precieze kenmerken hiervan in beeld te brengen, is met betrokken beleidsambtenaren van veertien gemeenten een telefonisch interview gehouden.
- **Ervaringsonderzoek in drie gemeenten.** In een selectie van drie gemeenten is een verdiepend ervaringsonderzoek uitgevoerd door middel van het voeren van gesprekken met uitvoerders die waakvlamondersteuning aanbieden en met cliënten die waakvlamondersteuning ontvangen. De geselecteerde gemeenten, te weten Boxmeer, Hardinxveld-Giessendam en Rotterdam, hebben al ervaring met het aanbieden van waakvlamondersteuning aan mensen met een LVB, laten een spreiding zien in omvang en mate van stedelijkheid, en zijn bereid mee te werken aan het onderzoek.
- **Maatschappelijke Businesscase in drie gemeenten.** In de gemeenten die hebben meegewerkt aan het ervaringsonderzoek is tevens een Maatschappelijke Businesscase uitgevoerd, om zo een gestructureerde kosten-batenafweging te kunnen maken van de inzet van waakvlamondersteuning. In de Maatschappelijke Businesscase komt het economische én maatschappelijke nut samen. Hiervoor zijn aan de ene kant de inzichten van experts (begeleiders, samenwerkingspartners en een onafhankelijke deskundige) en van cliënten over de opbrengsten van de ondersteuning gecombineerd met aan de andere kant de ‘harde’ en bekende gegevens over de kosten van zorgtrajecten van mensen met een LVB. Zodoende schetsen we een beeld van de vermeden kosten als opbrengsten van de waakvlamondersteuning. Dit is in principe alleen mogelijk bij opbrengsten die daadwerkelijk in geldwaarden zijn uit te drukken. Sommige opbrengsten zijn echter lastig in geld uit te drukken, maar kunnen wel degelijk van (grote) maatschappelijk betekenis zijn. In de Maatschappelijke Businesscase worden deze maatschappelijke opbrengsten ook meegewogen. In bijlage 2 van dit rapport wordt de aanpak van de Maatschappelijke Businesscase verder omschreven.



Voor dit onderzoek is een **klankbordgroep** geformeerd van gemeenten die waakvlamondersteuning aanbieden of hier plannen voor hebben. Ook de koepelorganisatie van mensen met een lichamelijke handicap, verstandelijke beperking of chronische ziekte, leder(in), nam deel aan deze klankbordgroep om het cliëntenperspectief te vertegenwoordigen. De klankbordgroep heeft actief meegedacht met de opzet van het onderzoek en met de wijze waarop de uitkomsten het beste beschreven kunnen worden, zodat deze bruikbaar zijn voor gemeenten om waakvlamondersteuning aan mensen met een LVB goed vorm te kunnen geven. Belangenorganisatie LFB heeft met ons meegedacht over de opzet van de bevraging van cliënten en feedback gegeven op de topiclijst voor cliënten. De leden van de klankbordgroep en de personen die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd, zijn opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport gaan we in op de inzet en kenmerken van waakvlamondersteuning in gemeenten. In dit hoofdstuk komen de uitkomsten uit de enquête en de interviews onder gemeenten over de kenmerken aan bod. Er wordt beschreven waar in Nederland waakvlamondersteuning wordt aangeboden en hoe deze ondersteuningsvorm er in diverse gemeenten uitziet. Dit biedt een bruikbare inkadering van het begrip waakvlamondersteuning voor gemeenten. In hoofdstuk 3 gaan we vervolgens dieper in op de ervaringen met de inzet van waakvlamondersteuning. Op basis van interviews met uitvoerders en met cliënten beschrijven we randvoorwaarden en werkzame elementen in de praktijk en gaan we in op de ervaren opbrengsten voor cliënten met een LVB. In hoofdstuk 4 komen de uitkomsten van de Maatschappelijke Businesscase aan bod. Daarin worden de (waar mogelijk in geld uit te drukken) baten afgezet tegen de kosten van de inzet van waakvlamondersteuning. We sluiten het rapport in hoofdstuk 5 af met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen en een conclusie over wat wel en niet te doen om tot een doeltreffende en doelmatige aanpak van waakvlamondersteuning te komen.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Waakvlam-onder- steuning in ge- meenten

Inzet en kenmerken



## 2 Waakvlamondersteuning in gemeenten: inzet en kenmerken

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we waar waakvlamondersteuning in Nederland wordt ingezet en wat daarvan de belangrijkste kenmerken zijn. Daarmee wordt een verdere inkadering geboden van wat onder waakvlamondersteuning wordt verstaan. We doen dit op basis van de interviews met twaalf landelijke partijen, de interviews met veertien gemeenten, de informatie die naar voren kwam uit de breed uitgezette enquête, en op basis van de webinar die we op 13 november in het kader van een webinarreeks georganiseerd door VNG, Divosa en de ministeries van SZW en VWS over integrale ondersteuning aan mensen met een LVB hebben verzorgd. We lichten een aantal voorbeelden van inzet in gemeenten in dit hoofdstuk uit.

### 2.2 Waar wordt waakvlamondersteuning ingezet?

In het onderstaande landkaartje is een overzicht opgenomen van gemeenten die (anno 2020) waakvlamondersteuning inzetten of dit voornemens zijn.

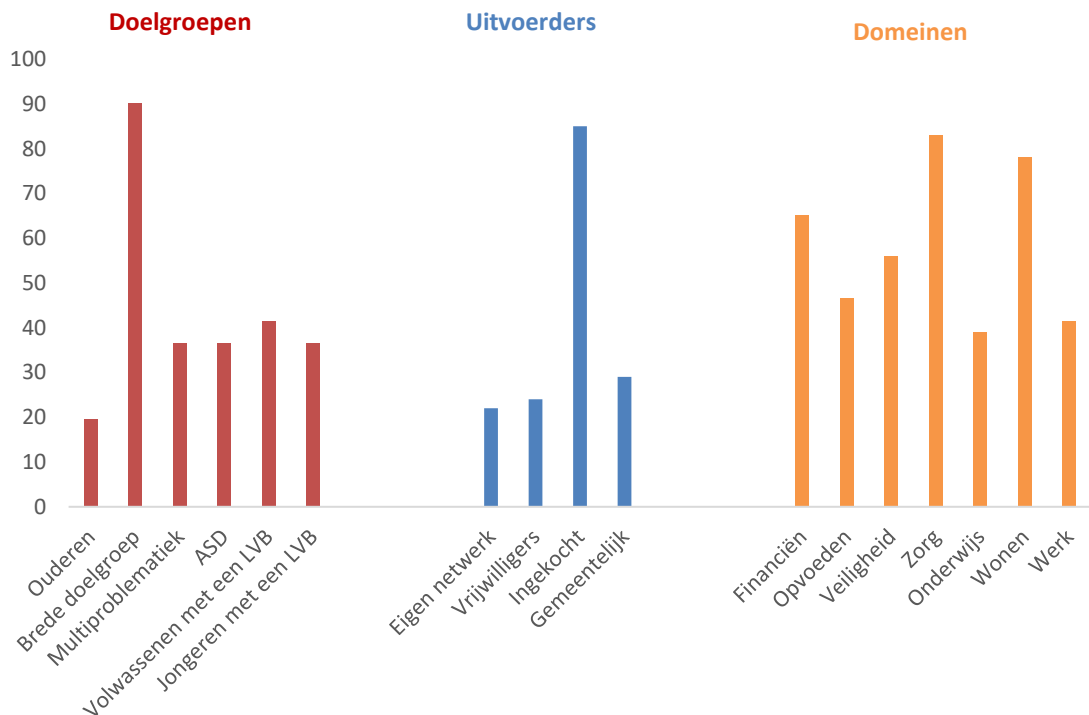


Op basis van de breed uitgezette enquête en de informatie die we ophaalden in de webinar blijkt dat 36 gemeenten anno 2020 waakvlamondersteuning aanbieden en negentien gemeenten van plan zijn om dit op korte termijn te gaan doen. In totaal komt dit neer op 55 gemeenten die zich bezighouden of bezig willen gaan houden met het aanbieden van waakvlamondersteuning. Van deze 55 gemeenten werken er in totaal twintig samen, verspreid over drie regionale samenwerkingsverbanden: deze verklaren de concentraties in Zeeland, Brabant en Limburg. Het gaat om de regio's: Oosterschelde (7 gemeenten), regio De6, gevormd door Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen en Zundert (6 gemeenten), en Noord-Limburg (7 gemeenten). Daarnaast zijn er kleine clusterings van gemeenten te zien in Noord-Holland en in Zuid-Holland, deze worden echter niet veroorzaakt door regionale samenwerkingsverbanden. Een overzicht van contactgegevens van gemeenten die waakvlamondersteuning aanbieden (en die daarvoor toestemming hebben gegeven) is opgenomen in bijlage 3 van dit rapport.

De enquête is breed uitgezet en daarnaast zijn gemeenten specifiek aangeschreven waarvan via andere partijen is vernomen dat zij (vermoedelijk) waakvlamondersteuning aanbieden. Ook de webinar over waakvlamondersteuning van 13 november was een informatiebron over welke gemeenten waakvlamondersteuning aanbieden of willen gaan aanbieden. Hoewel we niet kunnen uitsluiten dat er gemeenten zijn die niet in het kaartje zijn opgenomen, terwijl zij zichzelf wel herkennen als aanbieders van waakvlamondersteuning, gaan we ervan uit dat dit overzicht een redelijk betrouwbaar en gespreid beeld biedt van de inzet van waakvlamondersteuning in gemeenten.

In de enquête is aan gemeenten gevraagd om te omschrijven voor welke doelgroepen de ondersteuning wordt ingezet, op welke leefdomeinen dit is ingericht en door welke uitvoerders waakvlamondersteuning wordt aangeboden. De enquête is ingevuld door in totaal 41 gemeenten. In de onderstaande figuur (2.1) bieden we een overzicht van de uitkomsten van de enquête.

**Figuur 2.1** Voor wie (doelgroepen), door wie (uitvoerders) en waar (domeinen) waakvlamondersteuning wordt ingezet



Zoals te zien valt in figuur 2.1, richt het overgrote merendeel van de gemeenten zich op een brede doelgroep (n=37; 90%), wat inhoudt dat zij geen restricties hebben met betrekking tot de beperking of problematiek van de cliënt. Een tweetal gemeenten richt zich niet op een brede doelgroep, maar specifiek op personen (zowel jongeren als volwassenen) met een LVB (n=2; bijna 5%) en twee andere gemeenten

richten zich zowel op personen met een LVB als op personen met een autismespectrumstoornis (n=2; bijna 5%). De uitvoerders van de waakvlamondersteuning verschillen, al bieden veel gemeenten waakvlamondersteuning aan door middel van ingekochte ondersteuning (n=35; 85%). Een aantal gemeenten maakt (daarnaast) gebruik van gemeentelijke uitvoerders (n=12; 29%), vrijwilligers (n=10; 24%), en/of zetten het eigen netwerk van de cliënt in (n=9 of 22%). In het geval van ingekochte ondersteuning gaat het in het merendeel van de gemeenten om welzijnswerk, gevolgd door gehandicaptenzorg en tot slot jeugdhulp. Als het (ook) gaat om gemeentelijke uitvoerders dan wordt dat in het overgrote merendeel van de gevallen uitgevoerd door het sociaal wijkteam en in enkele gevallen door de consultants werk en inkomen.

De leefdoelgebieden waarop de gemeenten zich richten zijn breed, al valt op dat een waakvlamaanbod op het domein 'zorg' het vaakst wordt genoemd (n=34; 83%), gevolgd door wonen (n=32; 78%), financiën (n=27; 65%), veiligheid (n=23; 56%), opvoeden (n=19; 47%), werk (n=17; 42%), en onderwijs (n=16; 39%). De meerderheid van de gemeenten biedt dus ondersteuning aan op een breed scala aan leefdoelgebieden, waarbij de inzet op zeven domeinen het meest voorkomt:

- 7 leefdoelgebieden: 43% (n= 18; zorg, wonen, financiën, veiligheid, opvoeden, werk en onderwijs);
- 6 leefdoelgebieden: 5% (n=2; bij beide gemeenten geen focus op 'onderwijs');
- 5 leefdoelgebieden: 3% (n=1; geen focus op 'onderwijs' en 'opvoeden');
- 4 leefdoelgebieden: 3% (n=1; geen focus op 'onderwijs', 'opvoeden' en 'veiligheid');
- 3 leefdoelgebieden: 30% (n=12; focus op 'zorg', 'wonen', 'veiligheid'/'werk'/'financiën');
- 2 leefdoelgebieden: 3% (n=1; focus op 'zorg' en 'wonen');
- 1 leefdoelgebied: 13% (n=5; focus op 'zorg'/'wonen').

Bij deze benoeming van leefdoelgebieden gaat het om aanbodsturing vanuit de gemeente en niet om vraagsturing vanuit de cliënten, wat wil zeggen dat door de gemeenten primair wordt ingezet op bovengenoemde leefdoelgebieden.

### 2.3 Belangrijkste kenmerken van waakvlamondersteuning

Uit de enquête en de interviews kunnen we geen duidelijke varianten van waakvlamondersteuning destilleren. Wel is er een aantal belangrijke kenmerken van waakvlamondersteuning te onderscheiden en zien we een aantal dimensies waarop de waakvlamondersteuning binnen verschillende gemeenten van elkaar verschilt.

#### Doel: vinger aan de pols en ter preventie

Zowel in de enquête als in de interviews geven gemeenten aan dat waakvlamondersteuning gericht is op: (1) het in beeld houden en het monitoren van kwetsbare cliënten, en (2) het voorkomen van escalatie en verslechtering van problematiek. Ook eventuele terugval in problematiek wordt naar verwachting zo veel mogelijk voorkomen. De begeleiding is veelal bedoeld voor cliënten die met minimale ondersteuning zelfstandig kunnen blijven meedoen in de maatschappij. Kenmerkend voor de meeste gemeenten is het laagdrempelige, vinger-aan-de-polscontact en het inspelen op situaties waarin snel opgeschaald moet kunnen worden (in het geval van (on)geplande ingrijpende gebeurtenissen in het leven van de cliënt, zogenoemde life-events, of indien er meer ondersteuning nodig is), en snel afgeschaald moet kunnen worden (bijvoorbeeld omdat het informele netwerk de ondersteuning over kan nemen).

#### Afschaling of minst omvangrijke beschikking

Waakvlamondersteuning wordt in de regel ingezet als afsluiting of afschaling van een intensiever begeleidingstraject. Een gemeente noemt bijvoorbeeld dat waakvlamondersteuning de overstap vormt van beschikte zorg naar ondersteuning door voorliggende voorzieningen. Waakvlamondersteuning dient op deze manier als onderhoud voor zaken die tijdens een zwaarder traject al zijn opgepakt (zoals eigen inzicht in problematiek of handelingsgericht werken), maar aanhoudend aandacht vereisen.

Ook wordt het in sommige gemeenten ingezet als er wordt ingeschat dat een cliënt af en toe ondersteuning nodig heeft, maar de reguliere intensiteit te zwaar is voor de op dat moment aanwezige hulpvragen. In dat geval is waakvlamondersteuning de minst omvangrijke beschikking en de doelen van de ondersteuning zijn dan vooral gericht op het vinger-aan-pols-houden en monitoren, en niet zozeer ontwikkelingsgericht.

Door een enkele gemeente wordt genoemd dat waakvlamondersteuning ook kan worden ingezet als er door een verandering in de leefomstandigheden van de cliënt voor een bepaalde periode zwaardere intensiteit van ondersteuning nodig is en daardoor de geïndiceerde intensiteit wordt overschreden. Waakvlamondersteuning heeft dan tot doel te voorkomen dat de zwaardere zorg wordt stopgezet doordat het maximum bereikt is.

#### Variatie in duur, intensiteit en vorm

In de enquête noemen de meeste gemeenten dat de begeleiding langdurig wordt ingezet, bijvoorbeeld bij inwoners die eens in de drie maanden een hulpvraag hebben. In sommige gemeenten zit er een maximum aan het aantal uren van waakvlamcontact of aan de duur dat een indicatie voor waakvlamondersteuning wordt afgegeven. Varianten met bijvoorbeeld een indicatie voor een, twee of drie jaar worden genoemd. Maar er zijn ook gemeenten die één trajectprijs hanteren (zonder vaststelling van het minimaal of maximaal aantal uren) of die aangeven dat de indicatie voor waakvlamondersteuning levenslang kan worden verlengd. In het geval van mogelijk levenslange verlenging, is in sommige gemeenten daarvoor wel een één- of tweejaarlijkse herindicatie nodig, terwijl in andere gemeenten de langdurige indicatie meteen voor langere tijd afgegeven wordt. Het signaleren wanneer mensen extra ondersteuning nodig hebben in geval van life-events is in dat geval een belangrijk onderdeel van de waakvlamfunctie.

Uit de interviews met gemeenten die waakvlamondersteuning aanbieden aan personen met een LVB, komen verschillende manieren naar voren waarop contact wordt onderhouden met de cliënt. Dit gebeurt in sommige gemeenten face to face en in andere gemeenten vaker telefonisch of via WhatsApp. Ook verschilt het aantal uren dat aan de ondersteuning besteed kan worden, van één uur per maand tot één of een half uur per week. De frequentie van het contact varieert van eens per week tot eens in de zes weken een contactmoment. Gemeenten variëren ook in de mate waarin het initiatief wordt overgelaten aan de cliënt. Een aantal respondenten vindt dat het initiatief voor contact in de praktijk vooral moet komen van de begeleider, terwijl andere respondenten zeggen dat het initiatief vanuit de cliënt komt. Als de cliënt niets laat horen, gaan de begeleiders wel zelf langs.

#### Professionals en het bredere netwerk

In bijna alle gemeenten (op één na) waarin we interviews hebben afgenomen wordt waakvlamondersteuning uitsluitend aangeboden door professionals. Veelal zijn dit zorgprofessionals met een hbo-achtergrond die ook ervaring hebben met het bieden van reguliere ondersteuning. Doorgaans is er geen specifieke training nodig voor het bieden van waakvlamondersteuning, maar is bestaande ervaring met het begeleiden van kwetsbare doelgroepen wel noodzakelijk. De inzet van professionals wordt door gemeenten als noodzakelijk geacht, omdat de begeleiding bepaalde vaardigheden vraagt die niet altijd geborgd zijn bij vrijwilligers. Een respondent beschrijft bijvoorbeeld dat ondersteuners de juiste balans moeten vinden tussen enerzijds ondersteunen en anderzijds de zelfstandigheid van de cliënt stimuleren; het 'pamperen' van cliënten moet voorkomen worden. Hoewel het vinden van deze balans voor professionals ook niet altijd gemakkelijk is, is dit voor vrijwilligers waarschijnlijk nog moeilijker, aldus deze respondent. Ook goed kunnen signaleren en weten waar en hoe opgeschaald kan worden, kan volgens verschillende respondenten niet aan vrijwilligers overgelaten worden.

Naast de inzet van professionele ondersteuning wordt in een deel van de gemeenten het belang van het betrekken van het informele netwerk en/of vrijwilligers benadrukt, blijkt uit zowel de enquête als de interviews. Een aantal gemeenten noemt dat het informeel netwerk niet zozeer een functie heeft bij waakvlamondersteuning, terwijl andere gemeenten in de ondersteuning de nadruk leggen op het betrekken van het netwerk, of zeggen altijd 'netwerkversterkend' te werken. Een voldoende versterkt netwerk zou voor een deel van de cliënten, waarbij de situatie voldoende stabiel is en het risico op terugval



niet groot, de professionele waakvlamondersteuning kunnen overnemen is de gedachte. De basis van de waakvlamondersteuning is echter ondersteuning door professionals, blijkt uit de inventarisatie onder gemeenten.

#### Drie gemeenten uitgelicht: waakvlamondersteuning in Boxmeer, Hardinxveld-Giessendam en Rotterdam

In hoofdstuk 3 en 4 van dit rapport beschrijven we de uitkomsten van het ervaringsonderzoek en de Maatschappelijke Businesscase die we hebben uitgevoerd in de gemeenten Boxmeer, Hardinxveld-Giessendam en Rotterdam. Op deze plaats geven we een korte beschrijving van hoe waakvlamondersteuning in deze gemeenten is vormgegeven.

Alle drie gemeenten werken met een Wmo indicatiestelling voor waakvlamondersteuning. In Boxmeer en Rotterdam wordt ingekochte ondersteuning ingezet voor een brede doelgroep, onder wie mensen met een LVB. Ook in Hardinxveld-Giessendam wordt op de brede doelgroep ingezet, maar in deze gemeente wordt de ondersteuning aangeboden vanuit het sociaal wijkteam. Boxmeer richt zich in de ondersteuning op het leefdomein zorg. Hardinxveld-Giessendam en Rotterdam zetten waakvlamondersteuning in voor meerdere leefdomeinen (financiën, opvoeden, veiligheid, onderwijs, werk, wonen en zorg).

In Rotterdam wordt waakvlamondersteuning voor onbepaalde tijd aangeboden als licht langdurig traject als alternatief voor een zwaarder traject. In Boxmeer en Hardinxveld-Giessendam wordt waakvlamondersteuning vooral ingezet als afschaling of nazorg na een zwaarder traject. De waakvlamondersteuning wordt dan ook (ideaaliter) geboden door dezelfde begeleiders die eerder een intensiever traject met de cliënt hebben doorlopen.

In alle drie gemeenten zeggen begeleiders dat er in de praktijk ongeveer eens in de twee weken in ieder geval sprake is van telefonisch of digitaal contact via WhatsApp. Verder is er dan altijd nog fysiek contact waarbij de begeleider langsgaat bij de cliënt, wat afhankelijk van de cliënt en begeleider kan variëren van elke week tot elke zes weken. In alle drie gemeenten wordt het contact structureel geïnitieerd door de begeleider, maar weten de cliënten de begeleider veelal ook te vinden als er tussentijds iets is.

In Rotterdam wordt het netwerk van de cliënt, zoals familie, vrienden en burens, zo veel als mogelijk betrokken bij de ondersteuning. De inzet van professionele begeleiding kan daarbij complementair zijn aan het eigen netwerk, waarvan bekend is dat het soms afhaakt als een persoon problemen bij hen neerlegt. In Hardinxveld-Giessendam wordt volgens begeleiders in de praktijk minder op het eigen netwerk ingezet, aangezien het netwerk vaak dezelfde problematiek vertoont als de cliënt. In deze gemeente wordt dan wel vaker vrijwillige ondersteuning ingezet (zoals een maatje), of bijvoorbeeld intensieve huishoudelijke hulp (voor het tegengaan van vervuiling) naast de waakvlamondersteuning. In Boxmeer noemen begeleiders dat in de praktijk ook minder ingezet wordt op het betrekken van het eigen netwerk, aangezien cliënten vaak geen uitgebreid netwerk hebben, of een netwerk dat zelf ook ondersteuning nodig heeft. In Boxmeer wordt vooral ingezet op het versterken van zelfstandigheid.

Inzichten over belangrijke randvoorwaarden, werkzame elementen en ervaren opbrengsten uit het ervaringsonderzoek in deze drie gemeenten beschrijven we in hoofdstuk 3. De verhouding tussen kosten en baten in deze gemeenten komt in hoofdstuk 4 aan bod.

## 2.4 Inzicht in inzet en kenmerken samengevat

In dit hoofdstuk is getracht om een verdere inkadering van het begrip waakvlamondersteuning te bieden door op een rij te zetten welke gemeenten deze ondersteuningsvorm inzetten of hiermee (willen gaan) experimenteren en door te omschrijven wat volgens de gemeenten de belangrijkste kenmerken zijn van waakvlamondersteuning.

Ongeveer vijftien procent van de Nederlandse gemeenten biedt waakvlamondersteuning aan of is van plan om dit op korte termijn te doen. Hoewel deze ondersteuningsvorm nog geen gemeengoed lijkt te zijn, is het aanbieden ervan dus ook geen uitzondering binnen gemeenten. Veel gemeenten richten zich

bij de inzet van waakvlamondersteuning op een brede doelgroep en laten het veelal uitvoeren door ingekochte ondersteuning vanuit welzijnswerk, gehandicaptenzorg of jeugdzorg. Ook gemeentelijke uitvoerders (met name vanuit de sociale wijkteams), vrijwilligers of het eigen netwerk worden naast ingekochte ondersteuning ingezet, al komt dit minder vaak voor. Wat betreft de scope van waakvlamondersteuning richt een groot deel van de gemeenten zich op een breed scala aan leefdomeneinen, waarbij zorg het vaakst wordt genoemd, gevolgd door wonen, financiën, veiligheid, opvoeden, werk en onderwijs.

We constateren dat er verschillende manieren zijn waarop de gemeenten waakvlamondersteuning opvatten en inzetten. Vooral de wijze waarop de ondersteuning wordt ingezet, specifiek wat betreft de duur, frequentie en vorm van contact, varieert. Een deel van de gemeenten werkt met een indicatie voor waakvlamondersteuning zonder eindtermijn of hanteert wel een eindtermijn, maar biedt de mogelijkheid deze zo vaak als gewenst te verlengen. Andere gemeenten beperken de duur tot één of twee jaar. Hoewel het kenmerkend voor waakvlamondersteuning is dat de intensiteit van het contact met de cliënt relatief beperkt is, variëren de contactmomenten van aan half uur of één uur per week tot één uur per maand. Ook verschillen gemeenten in de mate waarin het belang van het betrekken van het sociaal netwerk wordt benadrukt. Een deel van de gemeenten noemt dit een belangrijk onderdeel van de waakvlamondersteuning, terwijl dit bij andere gemeenten minder de nadruk krijgt.

Er komt echter ook een aantal rode draden naar voren wat betreft belangrijke kenmerken volgens gemeenten. Zo is het laagdrempelige, vinger-aan-de-polscontact en het inspelen op situaties waarin snel opgeschaald moet worden of afgeschaald kan worden kenmerkend voor hoe waakvlamondersteuning wordt opgevat. De waakvlamondersteuning wordt in de regel ingezet als afsluiting of afschaling van een intensiever begeleidingstraject. Verder is het kenmerkend dat professionals zo goed als altijd in de lead zijn voor het bieden van waakvlamondersteuning. Professionals weten goed hoe naast de cliënt te staan en weten, beter dan het informele netwerk, de balans te vinden tussen ondersteunen en de zelfstandigheid van cliënten stimuleren. Ook het signaleren van noodzakelijke op- en afschaling wordt volgens gemeenten het beste ingevuld door professionals. Van belang volgens gemeenten die waakvlamondersteuning aanbieden is dat professionals ervaring hebben met het begeleiden van kwetsbare doelgroepen.



# Ervaringen uit de praktijk

# 3

## 3 Ervaringen uit de praktijk

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van het ervaringsonderzoek dat is uitgevoerd in de gemeenten Boxmeer, Hardinxveld-Giessendam en Rotterdam. Dit ervaringsonderzoek richt zich specifiek op waakvlamondersteuning voor cliënten met een LVB en bestaat uit het voeren van gesprekken met betrokken beleidsmedewerkers, uitvoerders die waakvlamondersteuning aanbieden en cliënten met een LVB die waakvlamondersteuning ontvangen. Daarnaast is een aantal collega's van aanbieders van waakvlamondersteuning gesproken om de input van begeleiders en cliënten aan te vullen en (vanuit een andere invalshoek) te nuanceren (zie bijlage 1 voor een lijst met geïnterviewde personen).

In deze gesprekken stond een drietal zaken centraal: de inhoud van en de ervaringen met het aanbieden/ontvangen van waakvlamondersteuning, de ervaren opbrengsten en de vraag bij wie waakvlamondersteuning kan worden ingezet.

Veel van de opgehaalde ervaringen komen overeen tussen de drie gemeenten. Waar van toepassing worden belangrijke verschillen tussen de gemeenten benoemd.

### 3.2 Ervaringen uit de praktijk: uitvoering, randvoorwaarden en werkzame elementen

#### De uitvoering van waakvlamondersteuning in de praktijk

De cliënten die als indicatie waakvlamondersteuning krijgen, hebben vaak meervoudige hulpvragen. Dat wil zeggen dat er op meerdere leefdomeinen problemen bestaan, al is dit geen vereiste. Deze problemen zijn van een dergelijke aard dat een lichte vorm van ondersteuning hierbij kan helpen, aldus de beleidsambtenaren en begeleiders. Dit kenmerkt meteen de waakvlamondersteuning in vergelijking met andere vormen van ondersteuning: de intensiteit bij waakvlamondersteuning is lager dan bij andere vormen van ondersteuning. Andere punten waarop waakvlamondersteuning verschilt van andere ondersteuningsvormen zijn dat het bij waakvlamondersteuning vooral gaat om praktische hulpvragen vanuit de cliënt, waarbij de begeleiders in de gesprekken noemen dat ze daarbij naast de cliënt gaan staan en niet de problemen overnemen. Daarnaast signaleert de begeleider wanneer er meer of minder zorg nodig is en indien mogelijk wordt contact onderhouden met het informele netwerk van de cliënt.

De tijdsinvestering van de begeleiders verschilt per gemeente. Bij een van de drie gemeenten uit het ervaringsonderzoek komt het contact in de praktijk vaak neer op gemiddeld twee telefonische contactmomenten per maand. Sommige begeleiders gaan eens in de zes weken op huisbezoek, terwijl anderen ervoor kiezen om hun cliënten ook op sociale media te volgen om op die manier ook buiten de contactmomenten om op de hoogte te blijven. In een andere gemeente geven de begeleiders aan in de praktijk gemiddeld eens in de zes weken een contactmoment te hebben, al is dit flexibel; een van de begeleiders zegt gemiddeld eens in de twee weken contact te hebben met de cliënt. Ieder contactmoment vindt plaats in de vorm van een huisbezoek. De derde gemeente hanteert de richtlijn van ongeveer een half uur per week aan contact met de cliënt. Deze contactmomenten gebeuren voornamelijk telefonisch (bellen en appen), maar in de praktijk vindt eens in de paar maanden ook een huisbezoek plaats. De bijbehorende kosten en verschillen tussen gemeenten beschrijven we in hoofdstuk 4.

Voor alle drie gemeenten geldt dat het initiatief voornamelijk bij de begeleider ligt om contact op te nemen, maar dat de cliënten altijd contact op kunnen nemen met de begeleiders indien daar behoefte aan is. Opvallend is dat de cliënten het allen zeer fijn vinden dat deze mogelijkheid tot het opnemen van contact bestaat, maar daar tot op heden nog geen gebruik van hebben gemaakt. Het idee dat het kan, zorgt voor rust.

*'Als ik ergens niet uitkom dan bel ik mijn begeleider. Maar eigenlijk hoeft dat nooit.'*

*'Zij belt mij ongeveer één keer in de maand. Ik kan ook wel bellen, maar dat is nooit nodig.'*

*'Ik kan wel zelf contact opnemen, maar dat heb ik nog niet gedaan. Ik kan altijd bellen als er iets is.'*

*'Zij belt om te vragen of alles goed is. Dan zeg ik ja en dan kletsen we over de telefoon. Als ik tegen dingen aanloop ga ik zelf bellen.'*

*'Voor de vaste afspraak neemt zij contact op, maar als ik haar nodig heb voor de huur of iets anders dan kan ik haar bellen.'*

*(cliënten waakvlamondersteuning)*



Ook over de inhoud van de gesprekken hanteren de gemeenten dezelfde richtlijn. Dit is namelijk voornamelijk gebaseerd op wat er beschreven staat in het ondersteuningsplan, maar biedt ook ruimte voor problemen die hier niet in beschreven staan maar waar de cliënt op dat moment wel tegenaan loopt.

#### **Belangrijke randvoorwaarden voor een goede inzet van waakvlamondersteuning**

Uit de gevoerde gesprekken komt een aantal randvoorwaarden naar voren die nodig zijn om waakvlamondersteuning succesvol te laten zijn. Een erg belangrijke randvoorwaarde is dat de cliënt een niet-intensieve hulpvraag heeft, wat betekent dat een lage frequentie van ondersteuning voldoende moet zijn om de cliënt te kunnen helpen. Dit betekent niet dat een hulpvraag niet op een beperkt aantal verschillende leefdomeinen mag bestaan, maar wel dat een lichte vorm van ondersteuning voldoende moet zijn om de cliënt te kunnen ondersteunen. Hiermee samenhangend is een andere randvoorwaarde dat de begeleiders met een minimale indicatie aan uren voldoende tijd tot hun beschikking hebben om de cliënt te kunnen ondersteunen. Over het algemeen lukt dit, hoewel meerdere begeleiders de beschikbare tijd wel krap vinden. Een enkele begeleider zegt te weinig tijd te hebben en indien nodig over de richtlijn van één uur per maand heen te gaan.



*'Cliënten willen vaak eerst problemen spuien, maar je komt daardoor in dat ene uur niet snel aan actie toe, terwijl je die tijd juist moet gebruiken om die problemen op te pakken.'*  
*(uitvoerder waakvlamondersteuning)*

Een andere voorwaarde voor succes is dat cliënten open moeten staan voor begeleiding. Hoewel cliënten volgens begeleiders vaak denken dat ze veel zelf kunnen oplossen en zichzelf ook wel eens kunnen overschatten, is het belangrijk dat ze het wel toelaten dat een begeleider ze ondersteunt en als vraagbaak dient. De begeleiders die waakvlamondersteuning aanbieden zeggen in de gesprekken dat zij vaak al van tevoren kunnen inschatten bij wie de ondersteuning wel of niet zal gaan werken. Indien cliënten hun afspraken niet nakomen, eigenwijs zijn ('ik los het zelf wel op') en over weinig zelfinzicht beschikken, dan loopt de ondersteuning dikwijls spaak. Het is dus belangrijk dat cliënten niet zorgmijndend zijn, omdat er anders te veel tijd verloren gaat aan het overtuigen van de cliënt dat ondersteuning nodig is. Dit is volgens begeleiders vaker het geval als cliënten psychische problematiek hebben. Daarnaast is het volgens begeleiders van een gemeente ook van belang om over een minimaal IQ te beschikken. Dit is nodig om de geboden ondersteuning zinvol te laten zijn: zolang cliënten beschikken over minimale adaptieve en cognitieve vaardigheden komen ze in aanmerking. Dit vereiste hangt samen met de in deze gemeente geldende doelstelling dat er ingezet dient te worden op het versterken van zelfstandigheid. Bij mensen met een te laag IQ zal deze uitkomst zeer onwaarschijnlijk zijn, ook met waakvlamondersteuning.

Een factor die bijdraagt aan de noodzaak van waakvlamondersteuning is de afwezigheid van een steunend netwerk om de cliënt heen. Het wel of niet bestaan van een steunend netwerk is geen directe randvoorwaarde voor succes van de inzet van waakvlamondersteuning, maar wel een relevant aspect waar rekening mee gehouden moet worden bij de beslissing om waakvlamondersteuning in te zetten. Uit eerder onderzoek<sup>2</sup> komt naar voren dat het sociaal netwerk van mensen met een LVB veelal niet zo groot en hecht is. Juist voor deze groep met een beperkt steunend netwerk kan waakvlamondersteuning een belangrijke functie hebben. De cliënten zelf beamen dit door ook nog te stellen dat hun ondersteuner essentieel is voor hen en dat zij die ondersteuning niet van anderen in hun omgeving kunnen ontvangen. Het is wel belangrijk om te vermelden dat de meningen verschillen over het overdragen van een ondersteuningstaak aan een informeel netwerk. Dit is wel het doel van sommige gemeenten en organisaties, terwijl andere gemeenten en organisaties juist van mening zijn dat het netwerk van de cliënt niet met een ondersteuningstaak belast zou moeten worden, omdat het netwerk vaak zelf ook een ondersteuningsbehoefte heeft. Dit zou dan kunnen leiden tot het wegvallen van dit toch vaak al broze netwerk.



*'Cliënten kunnen niet goed terecht bij iemand anders, omdat de mensen in het sociale netwerk vaak dezelfde soort problemen hebben als de cliënt.'*  
(begeleider waakvlamondersteuning)

*'Door waakvlamondersteuning leunen cliënten meer op hun eigen netwerk.'*  
(begeleider waakvlamondersteuning)

*'Het zou fijn zijn om op den duur de problematiek weg te kunnen zetten in het eigen netwerk. In sommige gevallen is dit netwerk er niet, bij mensen met een LVB is dit er ook vaak wel.'*  
(uitvoerder waakvlamondersteuning)

Samenvattend lijkt waakvlamondersteuning dus vooral geschikt voor mensen die geen voldoende steunend netwerk hebben en bij wie de inschatting is dat ze niet zelfredzaam genoeg zijn om alles zelf te kunnen, hoewel het op het moment stabiel genoeg is om geen zware ondersteuning nodig te hebben. Het gaat dan om mensen met een niet al te laag IQ, met een minimum aan adaptieve en cognitieve vaardigheden, en zonder ernstige psychische problematiek die een lichte ondersteuningsvraag hebben en open staan voor begeleiding. De begeleiders moeten met de tijd die hiervoor staat kunnen voldoen aan die lichte ondersteuningsvraag.

### Werkzame elementen uit de praktijk

Uit de interviews met alle betrokkenen zijn verscheidene succes- en knelpunten aan het licht gekomen, waarover de geïnterviewden behoorlijk eensgezind waren. Indien het slechts geldt voor één bepaalde gemeente of organisatie staat dat erbij vermeld.

De volgende succesfactoren werden benoemd:

- Coachingcomponent: de uitvoerders bieden ondersteuning bij allerlei praktische zaken die bijdragen aan de zelfstandigheid van de cliënt. Het gaat dan met name om ondersteuning bij het persoonlijk functioneren op zaken als de woning of het huishouden, post en mail, financiën, aankoopgedrag, werk, en sociale contacten. Door de begeleiders wordt aan deze zaken vooral sturing gegeven, zonder dat de verantwoordelijkheid van de cliënt wordt overgenomen. Deze coachende rol geeft cliënten het gevoel dat ze het zelf doen, maar dat er toch altijd iemand voor ze klaarstaat mocht het misgaan. In het geval er meer of andere ondersteuning nodig is, brengen de begeleiders dat ter sprake en nemen ze hiervoor initiatief om zwaardere ondersteuning te initiëren. Bij voorkeur wordt deze ondersteuning geboden door dezelfde uitvoerder die ook waakvlamondersteuning biedt, maar begeleiders noemen dat in de praktijk hier ook nieuwe uitvoerders voor worden ingezet, in plaats van de waakvlamondersteuner.

<sup>2</sup> Woittiez, I., L. Putman, E. Eggink en M. Ras (2014a). Zorg Beter Begrepen. Verklaringen voor de groeiende vraag naar zorg voor mensen met een verstandelijke beperking. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



*'Ik neem mijn cliënten niet bij het handje, maar sta vooral naast hen. Zo vraag ik of bepaalde zaken zijn geregeld, maar het is niet mijn taak om ook te controleren of dat ook echt gebeurd is. Wel licht ik de mogelijke consequenties toe als het toch niet gebeurt.'*  
(uitvoerder waakvlamondersteuning)

- Overzicht houden: overzicht houden betekent dat begeleiders signaleren welke ondersteuning er nodig is, ingezet zou moeten worden in de toekomst of juist afgeschaald kan worden. Het betreft ook de samenwerking met andere hulpverleners of met vrijwilligers (voedselbank, werkbegeleider of schuldhulpmaatje) als daar naast waakvlamondersteuning sprake van is of er is sprake van een combinatie van trajecten. Op dit punt verschilt de waakvlamondersteuner van vrijwilligers, aangezien deze dit overzicht mogelijk niet hebben.



*'Mijn begeleider hielp altijd met gesprekken met de schuldsanering, en met andere hulp die ik kan krijgen.'*

*'Soms word ik geholpen met contact met de bewindvoering, of de woningbouw.'*

*'Mijn begeleider helpt me om weer naar een psychiater te gaan en dat te regelen.'*

(cliënten waakvlamondersteuning)

- Vertrouwensband aangaan: om goede ondersteuning te kunnen bieden is het van belang dat de cliënt open en eerlijk kan vertellen waar ondersteuning nodig is. Hiervoor is het nodig dat er een vertrouwensband kan worden opgebouwd waarin dit vertrouwen groeit met de tijd. Bij alle cliënten met wie we gesproken hebben, lijkt dit gelukt: zij zijn allen erg tevreden met de begeleider die hen toegewezen is. De cliënten benoemen unaniem de volgende overkoepelende succesfactoren: 'mijn begeleider staat altijd voor mij klaar' en 'ik heb het idee dat ik altijd bij mijn begeleider terecht kan'. In het kader van de vertrouwensband zijn cliënten erbij gebaat om niet te vaak te wisselen van begeleider. De begeleiders van twee van de drie gemeenten met wie gesproken is, noemen dat dit in de praktijk niet altijd lukt. Als de ondersteuning wordt opgeschaald komt er veelal een nieuwe ondersteuner in beeld.

*'Ik heb anders niemand met wie ik over mijn problemen zou kunnen praten.'*

*'Ik zou dan naar mijn psychiater moeten, maar dat zie ik niet zo zitten want die ken ik niet zo goed als mijn begeleider.'*

*'Ik kan ook met mijn vriendinnen praten, maar niet over mijn problemen. Daarover praat ik liever met mijn begeleider.'*

*'Ik kan wel met andere mensen praten, maar zij kunnen me niet helpen zoals mijn begeleider dat doet.'*

(cliënten waakvlamondersteuning)



De volgende knelpunten werden in de diverse gesprekken benoemd:

- Opschaling kan lang duren: in de definitie die we aan het begin van dit rapport presenteerden benoemden wij dat een cruciaal onderdeel van waakvlamondersteuning is dat ondersteuning snel opgeschaald kan worden. Uit de gesprekken met uitvoerders van waakvlamondersteuning binnen twee van de drie gemeenten blijkt dat deze intensievere zorgvraag in de praktijk niet altijd snel opgeschaald kan worden, omdat er sprake is van te weinig capaciteit om dit snel te kunnen doen. Zo komt het voor dat er met spoed een transitie naar zwaardere zorg wordt ingezet, maar dat het dan toch

twee à drie maanden duurt voordat dit opgepakt wordt omdat er eerst een nieuwe indicatie afgegeven moet worden.

- Spanningsveld zelfredzaamheid en levenslange problematiek: aan de ene kant bestaat er in de begeleiding de wens om bij te dragen aan de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de cliënt, zodat het perspectief geboden wordt dat er in een volgende fase geen ondersteuning meer nodig zal zijn. De cliënten zeggen ook dit een fijn vooruitzicht te vinden en daarom wordt gekozen voor varianten met bijvoorbeeld een indicatie voor een, twee of drie jaar. Aan de andere kant erkennen gemeenten ook de levenslange problematiek die hoort bij het hebben van een LVB, waardoor cliënten vroeg of laat toch weer ondersteuning nodig zullen hebben, bijvoorbeeld in het geval van life-events. Twee van de drie gemeenten van het ervaringsonderzoek stellen dan ook dat de indicatie voor waakvlamondersteuning levenslang kan worden verlengd. Het signaleren wanneer mensen extra ondersteuning nodig hebben in geval van life-events is in dat geval een belangrijk onderdeel van de waakvlamfunctie.

*'Als er een onderdeel uit het raamwerk rondom de cliënt wegvalt, is er meestal weer meer zorg nodig.'*

*'Als er dingen voorvallen kan het altijd zijn dat er opgeschaald moet worden, maar dan weten de cliënten in ieder geval waar ze terecht kunnen.'*

*(uitvoerders waakvlamondersteuning)*



### 3.3 Belangrijkste ervaren opbrengsten

Bij het beschrijven van de ervaren opbrengsten maken we het onderscheid tussen enerzijds de aanbieders van waakvlamondersteuning en anderzijds de cliënten.

#### Opbrengsten volgens cliënten

De opbrengsten die de cliënten ervaren zijn vooral de realisatie dat er iemand voor ze klaar staat bij wie zij altijd terecht kunnen mochten ze ergens tegenaan lopen. Op die manier kunnen ze hun leven zo veel mogelijk zelfstandig leiden, terwijl er toch altijd hulp achter de hand is. Dit idee zorgt voor veel rust. Ook de veelal praktische ondersteuning die zij ontvangen wordt gewaardeerd. Concrete voorbeelden van hulp die de door ons gesproken cliënten hebben genoemd zijn:

- het begrijpelijk maken van ingewikkelde informatie, bijvoorbeeld via post/mail;
- het stimuleren van het ondernemen van actie;
- het stimuleren van het leggen van contact met anderen om sociaal isolement tegen te gaan;
- het opstarten van een bewindvoeringstraject;
- het inschakelen van een psychiater;
- het helpen met het vinden van de weg naar de juiste instanties voor aanpassingen in huis;
- het behoeden voor problemen door keuzes vooraf te bespreken en de consequenties inzichtelijk te maken;
- het bespreken van financiële kwesties;
- het helpen met het zoeken naar geschikte woonruimte;
- het aanmaken van een e-mailadres;
- het helpen met de aanschaf van een elektrische fiets;
- het bellen naar instanties.

Vrijwel alle cliënten vinden dat de waakvlamondersteuning op dit moment voor hen onmisbaar is. De meesten zeggen niet over een sociaal netwerk te beschikken of niet met hun problemen bij hun sociale netwerk te willen aankomen omdat dat niet gewaardeerd wordt óf omdat ze daar niet de hulp van ontvangen die de begeleider wel biedt.





*'Ik kan wel naar andere mensen in mijn omgeving toegaan, maar zij kunnen me niet helpen zoals mijn begeleider dat doet.'*  
(cliënt waakvlamondersteuning)

### Opbrengsten volgens begeleiders

Met de begeleiders hebben we de maatschappelijke opbrengsten van waakvlamondersteuning besproken. In het algemeen kwam hieruit naar voren dat de inzet van waakvlamondersteuning een preventieve werking kan hebben op het gebruik van andere voorzieningen en op het verminderen van escalatie van problematiek. Volgens begeleiders kan voor sommige cliënten de inzet van waakvlamondersteuning voorkomen dat er zwaardere individuele Wmo-begeleiding nodig is. Ook kan voorkomen worden dat er crisissituaties ontstaan, met name op het terrein van schulden (en inzet van schuldhulpverleningstrajecten), maatschappelijke verloedering en dakloosheid. De mogelijke financiële besparingen die hiermee gemoeid zouden kunnen gaan, worden beschreven in hoofdstuk 4 van dit rapport (Maatschappelijke Businesscase).

Er zijn ook maatschappelijke opbrengsten te vermelden die minder makkelijk in geld uit te drukken zijn, maar niet minder van belang zijn. Het gaat dan om:

- een verhoogd zelfvertrouwen;
- een verbeterd handelingsgericht denken (in specifieke situaties);
- een vergroot inzicht in eigen problematiek, mogelijkheden en onmogelijkheden, maar niet generaliseerbaar in gelijksoortige problematiek;
- een verminderd sociaal isolement.

Een belangrijke toelichting bij deze maatschappelijke opbrengsten is dat de begeleiders zeggen dat waakvlamondersteuning effectief is zolang de ondersteuning aangeboden wordt: als de ondersteuning stopt, dan zijn de bovengenoemde positieve effecten volgens begeleiders vaak vrijwel direct weg. Er zijn cliënten met een steunend netwerk dat een vinger aan de pols kan houden. Voor deze personen kan het informele netwerk mogelijk de functie van de waakvlamondersteuning overnemen, bij voldoende stabiliteit in de situatie en een beperkt risico op terugval. Voor een groot deel van de cliënten ontbreekt in de praktijk echter het steunende netwerk. Voor deze cliënten wordt verwacht dat zij dit zelf doen. De praktijk wijst echter uit dat cliënten dit maar zelden aankunnen. Het risico is groot dat een cliënt helemaal afglijdt en pas weer in beeld komt als de problematiek ernstig is. Dus hoewel de begeleiders inzetten op meer zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de cliënt, lukt het in de praktijk lang niet altijd om mensen met een LVB voldoende bij te kunnen brengen om zonder ondersteuning goed te kunnen functioneren. Zoals ook wordt geconstateerd in het SCP rapport 'Maatwerk in meedoen', geeft dit aan dat er voor mensen met een LVB duidelijke grenzen zitten aan de zelfredzaamheid.

## 3.4 Bij wie kan waakvlamondersteuning worden ingezet?

### Waakvlamondersteuning voor mensen met een LVB

Met de begeleiders hebben we gesproken over de inzet van waakvlamondersteuning specifiek voor mensen met een LVB. Er zijn geen exacte cijfers over het aandeel mensen met een LVB onder mensen die waakvlamondersteuning hebben. Gemeenten schatten zelf dat ongeveer een derde tot de helft van de cliënten die waakvlamondersteuning ontvangen uit mensen met een LVB bestaat. Eerder concludeerden we dat waakvlamondersteuning vooral geschikt is voor mensen wier netwerk niet voldoende steunend of niet goed in beeld is en bij wie de inschatting is dat ze niet zelfredzaam genoeg zijn om alles zelf te kunnen, maar wier leven wel stabiel genoeg is om geen zware ondersteuning nodig te hebben en die open staan voor begeleiding. Uit de gesprekken kwam naar voren dat deze voorwaarden slechts voor een beperkte groep mensen met een LVB aanwezig zijn.

In de klankbordgroep met gemeenten die voor dit onderzoek is samengesteld werd toegevoegd dat mensen met een LVB niet op dezelfde manier leren als waarop mensen zonder LVB leren; mensen met

een LVB ‘leren door te doen’, in plaats van ‘leren door te leren’. Daarbij zijn mensen met een LVB gevoeliger voor life-events dan mensen zonder LVB. Hierdoor duurt het voor mensen met een LVB langer om een stabiel leven op te bouwen. Uit de klankbordgroep komt dan ook naar voren dat het essentieel is dit soort kennis van LVB-problematiek in ogenschouw te nemen bij de eventuele inzet van waakvlamondersteuning voor mensen met een LVB.

#### Voor wie waakvlamondersteuning geschikt is

Uit de gesprekken met de betrokkenen komt een aantal eigenschappen naar voren die horen bij een succesvolle inzet van waakvlamondersteuning voor zowel cliënten met als zonder LVB. Waakvlamondersteuning wordt nu vooral ingezet als de cliënt:

- voldoende geholpen is door een steuntje in de rug en dan ook niet kampt met zware problematiek;
- geen te laag IQ of te beperkte adaptieve en cognitieve vaardigheden heeft;
- psychisch redelijk stabiel is;
- open staat voor begeleiding en het toelaat dat er enige vorm van ondersteuning is;
- zich in een relatief stabiele levensfase bevindt.

Relevant om daarbij op te merken is dat deze mensen veelal al in beeld zijn bij instanties, hun problemen zijn al opgepakt in eerdere trajecten en er is wellicht al een vertrouwensband met een begeleider. Begeleiders in de betrokken gemeenten geven aan dat wanneer dit het geval is, waakvlamondersteuning juist voor mensen met een LVB geschikt is. Ondanks de vatbaarheid voor de impact van life-events vormen mensen met een LVB een redelijk stabiele doelgroep, die mede dankzij eerdere hulp al geholpen is met weinig ondersteuning. Een vinger aan de pols is in veel gevallen al voldoende. Als ze echter helemaal geen ondersteuning ontvangen, komen ze vaak toch weer ‘bovendrijven’.

### 3.5 Ervaringen uit de praktijk samengevat

In dit hoofdstuk zijn de ervaringen uit de praktijk zo goed mogelijk weergegeven en zijn de opbrengsten die waakvlamondersteuning met zich meebrengt in kaart gebracht. We zullen hier kort ingaan op de ervaringen, randvoorwaarden, werkzame elementen en ervaren opbrengsten vanuit het perspectief van de cliënt en van de begeleider.

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd met beleidsmedewerkers, begeleiders, samenwerkingspartners en cliënten, blijkt dat de drie gemeenten die hebben deelgenomen aan het verdiepingsonderzoek eigen keuzes maken met betrekking tot de inrichting van het traject. Zo variëren de gemeenten qua uitvoeringsorganisaties, duur van de indicatie, frequentie van contactmomenten, en wijze van contact met de cliënt. Toch komt er ook een aantal rode draden naar voren met betrekking tot belangrijke randvoorwaarden en werkzame elementen van de ondersteuning. De belangrijkste kenmerken voor een goede inzet van waakvlamondersteuning zijn: het hebben van een niet-intensieve hulpvraag waarbij de begeleiders met een minimale indicatie aan uren ondersteuning kunnen bieden; het open staan van de cliënten voor begeleiding en het erkennen dat ondersteuning nodig is; het beschikken over een minimaal IQ en adaptieve en cognitieve vaardigheden; het ontbreken van psychische problemen; een stabiele levensfase. Hierbij komt dat indien de cliënt niet over een steunend netwerk beschikt de inzet van waakvlamondersteuning noodzakelijker wordt.

De werkzame elementen die een succesvolle waakvlamondersteuning karakteriseren zijn: begeleiders die kennis hebben van LVB-problematiek en snappen hoe mensen met een LVB leren en informatie verwerken; de coachende rol van de begeleider waarbij deze naast de cliënt gaat staan, maar waarbij de verantwoordelijkheid niet van de cliënt wordt overgenomen; de begeleider als persoon die het overzicht behoudt en de samenwerking coördineert met mogelijke andere hulpverleners van aanvullende zorgtrajecten; en het opbouwen van een vertrouwensband tussen cliënt en begeleider. Uit de praktijk komt een aantal zaken naar voren die nu minder goed verlopen. De transitie van waakvlamondersteuning naar intensievere ondersteuning duurt soms nog erg lang. Bovendien wordt bij de opschaling van ondersteuning vaak een nieuwe begeleider ingezet. Dit komt de vertrouwensband en de continuïteit van de begeleiding niet ten goede.

De cliënten zeggen allen tevreden te zijn met de begeleiding die zij ontvangen en ook dat het op dit moment in hun leven onmisbaar is. Zij zijn vooral goed te spreken over het achter de hand hebben van een persoon die ze vertrouwen en op wie ze kunnen terugvallen als ze tegen problemen aanlopen. Dat idee zorgt bij de cliënten voor rust, vooral omdat het merendeel niet over een steunend netwerk beschikt dat deze zorg over zou kunnen nemen. Ook de veelal praktische ondersteuning die zij ontvangen wordt gewaardeerd. De begeleiders vullen aan dat zij bij de cliënten een aantal verbeteringen waarnemen, zoals: een verhoogd zelfvertrouwen, een verbeterd handelingsgericht denken (in specifieke situaties), een vergroot inzicht in de eigen problematiek, mogelijkheden en onmogelijkheden (in specifieke situaties), en een verminderd sociaal isolement. Volgens begeleiders kan waakvlamondersteuning voorkomen dat er zwaardere individuele begeleiding nodig is en preventief werken voor het ontstaan van crisissituaties, met name op het terrein van schulden, maatschappelijke verloedering en dakloosheid. Een belangrijke observatie van de begeleiders in de drie gemeenten is dat de maatschappelijke effecten veelal optreden zolang de ondersteuning aangeboden wordt.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Maatschappelijke Businesscase

# 4

## 4 Maatschappelijke Businesscase

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de Maatschappelijke Businesscase voor waakvlamondersteuning op basis van het ervaringsonderzoek in de drie gemeenten. Een beschrijving van de opzet van de Maatschappelijke Businesscase is weergegeven in bijlage 2.

Uit het ervaringsonderzoek komt een aantal typerende kenmerken naar voren voor de wijze waarop gemeenten waakvlamondersteuning opvatten en inkaderen. Namelijk: het betreft langdurige laag intensieve individuele begeleiding die voor verschillende domeinen wordt ingezet voor brede doelgroepen waaronder cliënten met een LVB. Ondanks deze gemeenschappelijke kenmerken zien we in de praktijk verschillen in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan waakvlamondersteuning. De drie gemeenten die centraal staan in het ervaringsonderzoek en de Maatschappelijke Businesscase verschillen bijvoorbeeld in het aantal geïndiceerde uren per cliënt en er zijn in de drie gemeenten daardoor ook andere kosten gemoeid met de inzet van waakvlamondersteuning. Voor de Maatschappelijke Businesscase betekent dit dat de kosten (en de baten) niet een-op-een te vergelijken zijn, omdat de waakvlamondersteuning niet op dezelfde manier is vormgegeven. We hebben dit ondervangen door de zo veel mogelijk te kijken naar de kosten per cliënt per uur ondersteuning en eventuele grote verschillen kwalitatief te duiden.

Er zijn weinig tot geen cijfers bekend over het gebruik van waakvlamondersteuning door mensen met een LVB. Het algemene beeld is dat (nog) relatief weinig cliënten (met een LVB) waakvlamondersteuning krijgen. Bij één gemeente krijgt minder dan vijf procent van de Wmo-clieënten als begeleidingsvorm waakvlamondersteuning. Een andere gemeente schat in dat bij ongeveer de helft van de cliënten waarbij waakvlamondersteuning wordt ingezet sprake is van LVB-problematiek.

Dit gebrek aan specifieke informatie over de cliënten met een LVB en het domein waarvoor zij waakvlamondersteuning krijgen, heeft het opstellen van de Maatschappelijke Businesscase bemoeilijkt. Om toch invulling te kunnen geven aan de Maatschappelijke Businesscase geven we in dit hoofdstuk allereerst een beschrijving van de kosten van waakvlamondersteuning en werken we vervolgens de baten uit voor twee scenario's:

- 1) waakvlamondersteuning maakt eerdere afschaling van een intensief zorgtraject mogelijk;
- 2) waakvlamondersteuning voorkomt een crisissituatie.

### 4.2 Kosten van waakvlamondersteuning

Belangrijke determinanten voor de kosten zijn: de hoeveelheid begeleiding, de duur van de begeleiding en of de begeleiding extern wordt ingekocht tegen een vast (all-in-)tarief of door eigen medewerkers wordt uitgevoerd. In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de kosten per gemeenten. De zwartgedrukte getallen geven de cijfers aan zoals wij die van de gemeenten hebben gekregen. In blauw staan de door ons berekende cijfers.

	Gemeente 1	Gemeente 2	Gemeente 3
Aantal uur begeleiding	0,5 uur per week	1 uur per maand	10 tot 40 uur per jaar
Duur	open einde	hangt af van indicatie (gemiddeld 2 jaar)	in principe een einddatum, maar deze kan eenvoudig worden verlengd
Uitvoering	Extern	Extern	Intern
Kosten	Tussen €24 en €28 per week/per cliënt	€ 59 per cliënt per maand	Totale kosten €39.000 per jaar
Uren op jaarbasis	26	12	10 tot 40 uur per jaar
Aantal cliënten			circa 15 cliënten
Kosten per cliënt per jaar	€1350	€700	€2600
Kosten per uur begeleiding/per cliënt	€52	€59	€105

De kostprijs van een extern ingekocht uur begeleiding ligt rond de 55 euro per uur begeleiding. Dit is een all-in-tarief waar nog wel de kosten bij komen voor de indicatiestelling. De overige apparaatskosten voor gemeenten die samenhangen met het aanbieden van waakvlamondersteuning konden door de betreffende gemeenten niet worden gespecificeerd voor dit onderzoek.

Het gemiddelde uurtarief<sup>3</sup> van begeleiding in eigen huis is meer dan het dubbele, maar hierbij is het aantal uren begeleiding minder strak gereguleerd en varieert dit ook veel sterker tussen de cliënten. De medewerkers schalen vaak zelf op binnen de huidige indicatie als er tijdelijk intensievere begeleiding nodig is. Hierdoor hoeft de cliënt niet te wachten op een nieuwe indicatiestelling en de bijbehorende begeleiding.

Het aantal uren waakvlambegeleiding dat extern per cliënt wordt ingekocht, ligt tussen de twaalf en 26 uur per jaar. De waakvlambegeleiding door eigen medewerkers verschilt sterk tussen de cliënten; ingeschat wordt dat deze tussen de tien en veertig uur per cliënt per jaar bedraagt.

In de praktijk geldt voor alle drie gemeenten dat de ondersteuning loopt zolang als het nodig is. Op jaarbasis liggen de kosten per cliënt voor waakvlamondersteuning bij deze drie gemeenten tussen de 700 en 2.600 euro.

### 4.3 Baten van waakvlamondersteuning

Het domein waarop eerdere afschaling plaatsvindt en of een crisissituatie wordt voorkomen, is heel divers. Op basis van inschattingen van de geïnterviewden maken we in deze paragraaf een globale inschatting van deze baten.

#### Baten in termen van eerdere afbouw intensieve begeleiding

In het geval van de inzet van waakvlamondersteuning als instrument voor afbouw van een zwaarder en intensiever traject liggen de opbrengsten vooral in het eerder kunnen afschalen. De gemeenten die de zorg extern inkopen, geven aan dat tijdig afschalen in de praktijk vaak lastig is. In de praktijk betekent dit namelijk dat de aanbieder van de zorg in eerste instantie zelf moet aangeven dat de cliënt met minder zorg toekan, waardoor de aanbieder minder geld krijgt voor de begeleiding van deze cliënt. Dit is volgens een van de gemeenten een van de redenen dat waakvlamondersteuning in de praktijk weinig wordt ingezet.

Een van de gemeenten merkt op dat eerder afbouwen van intensieve ondersteuning feitelijk geen opbrengsten zijn van de waakvlamondersteuning, omdat waakvlamondersteuning reguliere ondersteuning is waar een cliënt volgens de wet recht op heeft. Waakvlamondersteuning is op het moment waarop het wordt ingezet volgens zijn of haar indicatie de juiste hulp voor de cliënt. De andere twee gemeenten geven juist aan dat waakvlamondersteuning (voor een deel van de klanten) een alternatief is voor veel duurder, individuele begeleiding in de betreffende gemeente.

#### Scenario 1: eerdere afbouw intensieve begeleiding

Als door waakvlamondersteuning individuele begeleiding een maand eerder kan worden afgebouwd, bespaart dit volgens een van de gemeenten minimaal €450 per maand per cliënt (individuele begeleiding is ongeveer een factor 10 duurder). De inschatting is dat een derde van de klanten individuele begeleiding zou krijgen als er geen waakvlamondersteuning was.

Bij de gemeente waar waakvlamondersteuning wordt ingezet als de lichtste vorm van reguliere begeleiding betekent één trede hogere begeleiding op resultaatgebied sociaal en persoonlijk functioneren dat het tarief voor deze begeleiding (alsmede het aantal uren begeleiding) drie keer zoveel is als in het geval van waakvlamondersteuning. Op maandbasis scheelt dit ruim €300.

<sup>3</sup> Dit is inclusief overhead en andere indirecte kosten, maar zonder de kosten van de huisvesting en eventuele andere medewerkers die ook incidenteel waakvlamcontacten onderhouden.

### Baten in termen van voorkomen van een crisissituatie

Waakvlamondersteuning om (opnieuw) een crisissituatie te voorkomen, is een veel gehoorde baat (zie hiervoor ook de uitkomsten van het ervaringsonderzoek in hoofdstuk 3). Het tijdig opschalen van hulp blijkt in de praktijk ook vaak lastig en het duurt volgens de begeleiders vaak te lang voordat dit daadwerkelijk wordt opgepakt. Hoe vaak daadwerkelijk een crisissituatie door waakvlamondersteuning wordt voorkomen, is voor de hulpverleners moeilijk in te schatten, maar dat de kans reëel is, blijkt wel uit het ervaringsonderzoek.



*'Mijn cliënt zou anders torenhoge schulden hebben'.*

*'Cliënten hebben niet altijd veel zelfinzicht: ze denken dat de begeleider alleen helpt met de post, maar in werkelijkheid zou er veel misgaan als de waakvlamondersteuner niet af en toe langs zou komen en vinger aan de pols zou houden'.*

*(begeleiders waakvlamondersteuning)*

Om de baten van de scenario's in te kleuren, werken we de scenario's uit voor schuldenproblematiek en begeleid wonen. In het ervaringsonderzoek zijn het voorkomen van schulden en begeleid wonen vaak genoemd als belangrijke baten van waakvlamondersteuning.<sup>4</sup> Daarnaast weten we uit ander onderzoek<sup>5</sup> dat mensen met een LVB een groot risico lopen om in de schulden te komen: zij zijn vaak laagopgeleid, hebben dikwijls wisselend of laagbetaald werk en zijn vaak niet financieel zelfredzaam. Ook leiden schulden vaak tot andere problemen die het sociaal en persoonlijk functioneren (van mensen met een LVB) belemmeren, zoals ziekteverzuim van werk met mogelijk ontslag tot gevolg en huisuitzetting vanwege huurachterstanden.

#### Scenario 2: voorkomen van een crisissituatie

Vroegtijdige signalering en het voorkomen van problematische schulden kan veel grotere problemen voorkomen. De directe kosten van een schuldhulpverleningstraject variëren afhankelijk van de ernst van het traject tussen de 900 en 16.000 euro (bron: Een onbemind probleem, 2016). Daarnaast leiden problematische schulden vaak ook tot problemen op andere domeinen, zoals participatie, gezondheid en huisvesting. Het Nibud berekende in 2014 dat de maatschappelijke kosten van een gezin met problematische schulden zo'n 104.000 euro over tien jaar bedragen. De kosten van crisisopvang bij woonuitzetting bedragen naar schatting ongeveer €15.000 per jaar (Regioplan), en kosten voor begeleid wonen liggen rond de € 55.000 per jaar.

#### Baten die niet in geld uit te drukken zijn

Naast de bovengenoemde baten zijn er ook maatschappelijke opbrengsten van waakvlamondersteuning te vermelden die minder makkelijk in geld uit te drukken zijn, maar niet minder van belang zijn. Het gaat dan om:

- een verhoogd zelfvertrouwen;
- een verbeterd handelingsgericht denken (in specifieke situaties);
- een vergroot inzicht in eigen problematiek, mogelijkheden en onmogelijkheden, maar niet generaliseerbaar in gelijksoortige problematiek;
- een verminderd sociaal isolement.

Voor deze baten geldt dat ze zich volgens de geïnterviewden vooral voordoen zolang de waakvlamondersteuning duurt (zie ook hoofdstuk 3). Zelfredzaamheid hebben we derhalve niet als baat van waakvlamondersteuning opgenomen.

<sup>4</sup> In hoeverre juist deze baten zijn genoemd, omdat ze voornamelijk binnen het eigen domein van de gemeente vallen of dat ze inderdaad vaker voorkomen dan bijvoorbeeld minder zorggebruik (huisarts, ggz e.d.) kunnen we niet met zekerheid zeggen.

<sup>5</sup> Bron: <https://www.hva.nl/akmi/gedeelde-content/nieuws/nieuwsberichten/2019/02/effectieve-ondersteuning-aan-mensen-met-een-lvb-en-schulden.html>

#### 4.4 Waakvlamondersteuning: kosten en baten afgewogen

In de onderstaande tabel hebben we de kosten van en de mogelijke besparingen voor waakvlamondersteuning samengevat.

Kosten		per cliënt
Kosten waakvlamondersteuning		€700 – €2.600 per jaar
Apparaatskosten		p.m.
Mogelijke besparingen		
Eerdere afbouw intensiever traject		minimaal €300 per maand
Voorkomen crisissituatie		
- problematische schulden		€900 – 16.000 per traject
- beschermd wonen		€15.000 per jaar plus eventuele crisisopvang
Overige niet kwantificeerbare baten		p.m.

Door het ontbreken van informatie en inschattingen over hoe vaak de situaties zich voordoen waarvoor de baten zijn berekend, is het lastig om zoals gebruikelijk bij een Maatschappelijke Businesscase een kosten- en batensaldo te bepalen. Wel kunnen we stellen dat de kosten relatief laag zijn ten opzichte van de potentiële besparingen en het saldo dus in de praktijk waarschijnlijk positief is. Een positief saldo wordt al bereikt:

- bij het enkele maanden eerder afschalen van intensievere begeleiding naar waakvlamondersteuning (mits de situatie voldoende stabiel is en de inschatting is dat waakvlamondersteuning voldoende is);
- bij het voorkomen van een of twee crisissituaties op een bestand van tien cliënten met waakvlamondersteuning.





# Conclusie

# 5

## 5 Conclusie

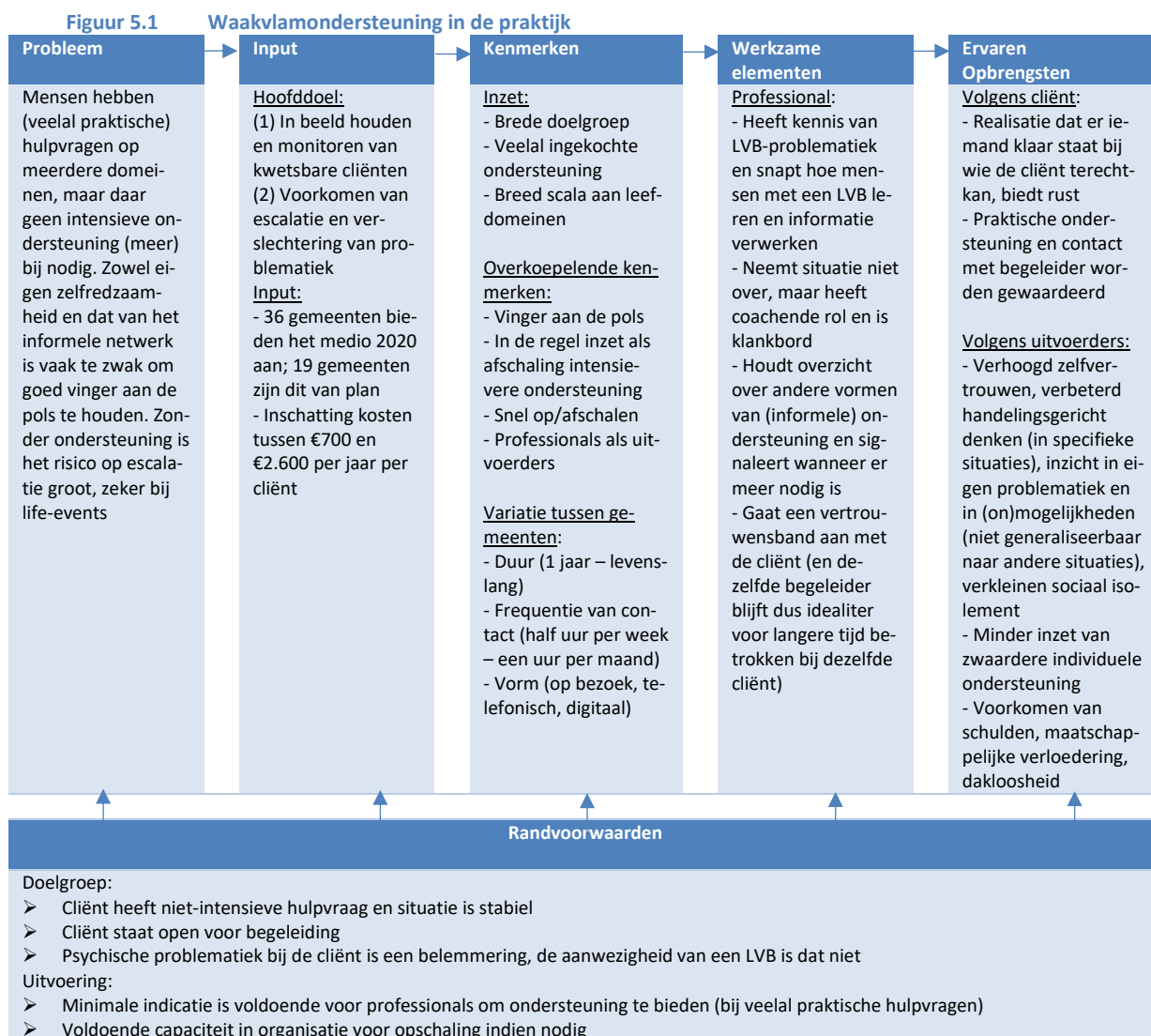
### 5.1 Inleiding

Waakvlamondersteuning kunnen gemeenten inzetten om aan kwetsbare inwoners lichte en langdurige ondersteuning te bieden, waarmee voorkomen kan worden dat problemen escaleren en indien nodig hulp snel opgeschaald kan worden. Eind 2020 zet naar schatting vijftien procent van de Nederlandse gemeenten een vorm van waakvlamondersteuning in of is men van plan dit in de nabije toekomst te gaan doen. In dit rapport beschrijven we de uitkomsten van het onderzoek, waarin we bekijken wat kenmerkend is voor de inzet van waakvlamondersteuning in gemeenten en wat in de praktijk wel en niet werkt voor mensen met een LVB. In dit slothoofdstuk zetten we de belangrijkste bevindingen van het onderzoek op een rij, waarna we een conclusie trekken over wat van belang is om tot een doelmatig en doeltreffend effect van de inzet van waakvlamondersteuning te komen voor mensen met een LVB.

### 5.2 Belangrijkste uitkomsten samengevat

#### Kader voor vormgeving en invulling van waakvlamondersteuning in gemeenten

Op basis van de verschillende onderzoeksactiviteiten (interviews landelijke partners en gemeenten, enquête onder gemeenten, verdiepende gesprekken met cliënten, begeleiders en samenwerkingspartners en deskresearch kosten en baten) geven we in de onderstaande figuur (5.1) weer hoe aan waakvlamondersteuning in de praktijk vorm wordt gegeven, en wat daarbij werkzame elementen, randvoorwaarden en ervaren opbrengsten zijn.



De uitkomsten in figuur 5.1 bieden een kader voor de vormgeving en invulling van waakvlamondersteuning in gemeenten. Rode draden zijn dat deze ondersteuning in de praktijk vooral ingezet wordt bij mensen die (veelal praktische) hulpvragen hebben op een groot scala aan leefdomeinen, maar geen intensieve ondersteuning (meer) nodig hebben om daar mee om te kunnen gaan. Waakvlamondersteuning wordt in de regel ingezet als afschaling van intensievere begeleiding. Veel van de cliënten kunnen met hun lichte hulpvragen (post, administratie, aankopen, vragen over de woning et cetera) niet voldoende bij het eigen netwerk terecht. Ook zijn zij onvoldoende zelfredzaam om volledig zelfstandig hun leven op de rit te houden. Het risico is dat als deze mensen geen ondersteuning krijgen, hun problemen escaleren en zij in een crisis belanden. Het doel van de waakvlamondersteuning is dan ook om kwetsbare cliënten in beeld te houden en te monitoren, om daarmee een escalatie en verslechtering van de problematiek te voorkomen.

In de praktijk wordt waakvlamondersteuning veelal ingezet voor een brede, kwetsbare doelgroep, onder wie voor mensen met een LVB. Hoewel de gemeenten in dit onderzoek niet heel specifiek kunnen zeggen hoeveel van de mensen die waakvlamondersteuning ontvangen een LVB hebben, is de inschatting dat deze groep een aanzienlijk aandeel vormt. In een van de gemeenten van het ervaringsonderzoek wordt het aandeel waakvlamcliënten met een LVB bijvoorbeeld op een derde van het totaal aantal Wmo-clieënten ingeschat. De ondersteuning richt zich daarbij veelal op meerdere leefdomeinen: zorg, wonen, financiën en veiligheid en (in iets mindere mate) opvoeden, werk en onderwijs.

Hoewel het belang van het betrekken van het informele netwerk wordt onderkend, wordt de waakvlamfunctie primair ingevuld door professionals. Veelal wordt dit ingekocht bij aanbieders van welzijnswerk, gehandicaptenzorg of jeugdzorg. Ook gemeentelijke uitvoerders (met name vanuit de sociale wijkteams) worden ingezet als waakvlamondersteuners, hoewel dit minder vaak voorkomt dan de inzet van ingekochte ondersteuning. De nadruk op de inzet van professionals heeft ermee te maken dat in de praktijk het informele netwerk veelal als weinig steunend wordt ervaren. Professionals worden daarnaast veelal beter in staat geacht dan vrijwilligers om de coachende en overzichtsrol in de ondersteuning op zich te nemen. Deze taakopvatting is volgens de diverse betrokkenen in dit onderzoek van essentieel belang voor het succesvol inzetten van waakvlamondersteuning. Andere cruciale aspecten van de taakopvatting zijn dat de begeleiders een vertrouwensband aangaan met de cliënt en dat zij, specifiek voor de doelgroep mensen met een LVB, voldoende kennis hebben van hoe deze groep het beste begeleid kan worden.

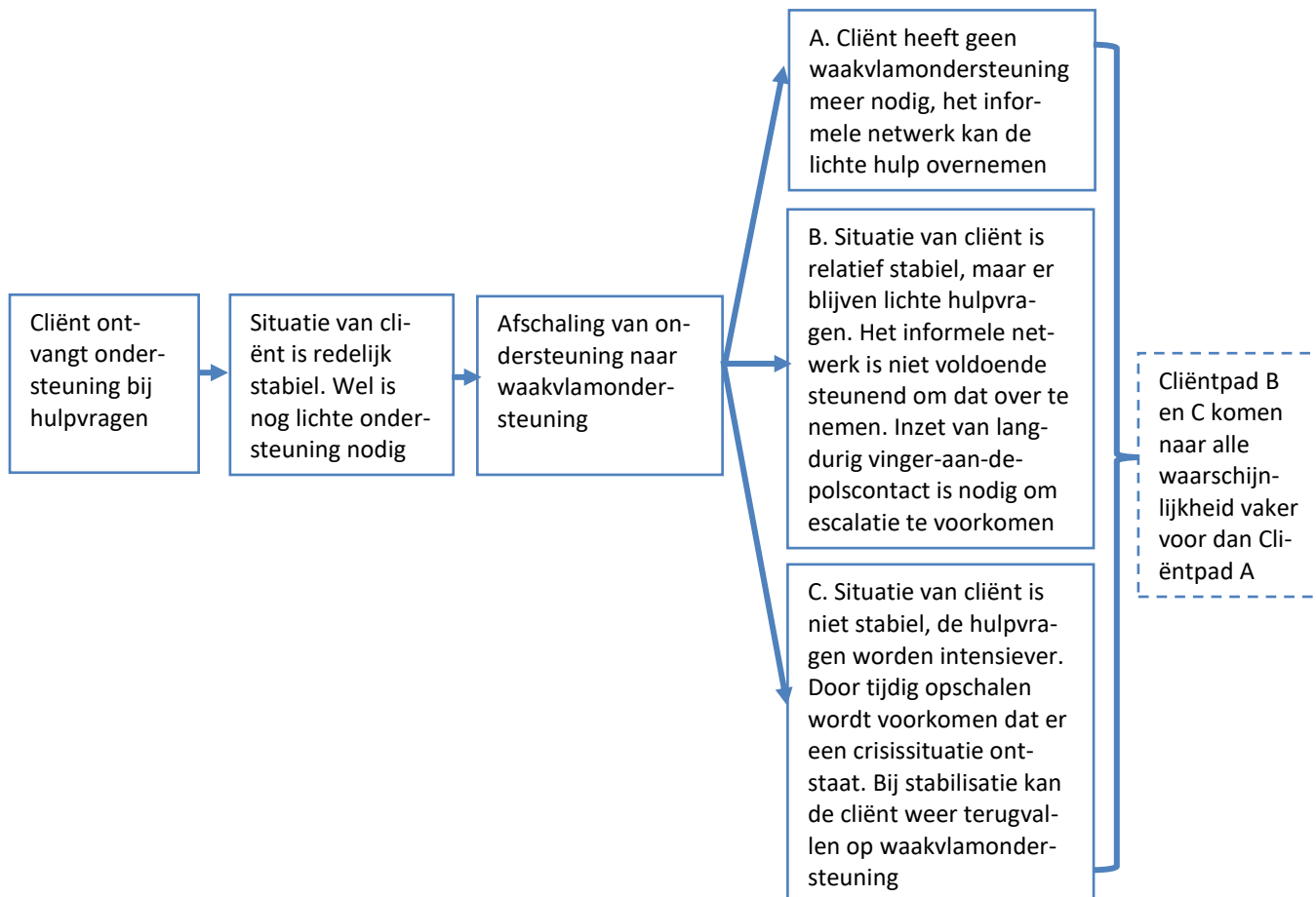
Van waakvlamondersteuning wordt ingeschat dat dit het beste ingezet kan worden voor mensen die openstaan voor begeleiding en het waarderen dat er iemand op de achtergrond aanwezig is om als vraagbaak te dienen en om mee te sparren. Psychische problematiek van de cliënt is in de praktijk vaak een belemmering voor het succesvol inzetten van waakvlamondersteuning. De aanwezigheid van een LVB wordt niet ervaren als een belemmering voor de inzet van waakvlamondersteuning. Voor deze groep wordt wel erkend dat er grenzen zitten aan het leervermogen en aan de eigen zelfredzaamheid. Of volledige zelfredzaamheid voor hen een haalbaar doel is, valt dan ook te betwijfelen. Wel kan volgens begeleiders en cliënten waakvlamondersteuning bijdragen aan verschillende maatschappelijke opbrengsten zoals een vergroot zelfvertrouwen, minder sociaal isolement, meer handelingsgericht denken en meer zelfinzicht, hoewel deze laatste aspecten voor mensen met een LVB vaak lastig te generaliseren zijn naar andere situaties. Een andere baat, die kan leiden tot besparingen op verdere ondersteuningskosten, betreft het sneller afschalen van zwaardere individuele begeleiding. Daarvoor is het wel van belang dat de aanbieder dit in de praktijk ook daadwerkelijk doet. Verder wordt als mogelijk besparing genoemd dat crisissituaties kunnen worden voorkomen, waarbij schuldenproblematiek, maatschappelijke verloedering en dakloosheid het meest worden genoemd. Toch zal het bij sommige cliënten op den duur nodig zijn om meer ondersteuning te bieden dan de lichte vinger-aan-de-polsbegeleiding van de waakvlamondersteuning. Zeker bij mensen met een LVB kunnen bepaalde life-events ervoor zorgen dat mensen vastlopen en vervolgens meer ondersteuning nodig hebben bij hun hulpvragen. Daarbij is er wel de noodzaak dat er ook voldoende capaciteit is in de organisatie om de opschaling te kunnen bewerkstelligen. Ook is het, gezien het belang van de vertrouwensband tussen cliënt en begeleider, belangrijk dat bij opschaling de ondersteuning zo veel mogelijk wordt geboden door de begeleider die ook bij de waakvlamondersteuning betrokken was. In de praktijk lukt dit niet bij alle gemeenten.

Hoewel de uitkomsten van dit onderzoek voor gemeenten een kader kunnen bieden voor het vormgeven van waakvlamondersteuning, wil dit niet zeggen dat er een blauwdruk te geven is voor het effectief en efficiënt inzetten van deze ondersteuningsvorm. Gemeenten variëren in de praktijk in hoe ze waakvlamondersteuning opvatten, bijvoorbeeld wat betreft aspecten als duur, frequentie en contactvorm. Uit het ervaringsonderzoek blijkt bijvoorbeeld dat bij een van de drie betrokken gemeenten de jaarlijkse trajectkosten per cliënt neerkomen op €2.600, terwijl dit bij de andere twee gemeenten uitkomt op een bedrag tussen de €700 en €1.350. De duurdere inzet houdt in dat er binnen de indicatie meer maatwerk geboden kan worden en begeleiders binnen de waakvlamondersteuning zelf de flexibiliteit hebben om in te schatten of er op een bepaald moment meer ondersteuning van de betrokken begeleider nodig is. Bij de andere twee gemeenten wordt deze opschaling in uren met een andere, zwaardere indicatie geregeld, waardoor het aantal beschikbare uren per waakvlamtraject ook minimaler is en de kosten lager uitkomen. In de trajectkosten per cliënt zijn de kosten voor indicatiestelling niet meegenomen. Welke precieze keuzes gemeenten maken in de wijze waarop ze waakvlamondersteuning inzetten, hangt ook af van hoe de rest van de ondersteuning aan kwetsbare cliënten in de gemeente wordt vormgegeven. Daar is op voorhand geen goed of fout aan te verbinden.

### Cliëntpaden

We kunnen op basis van de onderzoeksuitkomsten geen precies beeld schetsen van de instroom, doorstroom en uitstroom van cliënten. Wel kunnen we naar aanleiding van de verschillende gesprekken die we met betrokkenen in de praktijk hebben gehad grofweg drie ‘paden’ onderscheiden die cliënten met betrekking tot waakvlamondersteuning kunnen doorlopen:

Figuur 5.2 Cliëntpaden gerelateerd aan waakvlamondersteuning



De cliëntpaden in figuur 5.2 bieden een overzicht van de mogelijke in-, door- en uitstroom van cliënten met betrekking tot de waakvlamondersteuning. Uit het onderzoek komt naar voren dat, zoals nu georganiseerd, waakvlamondersteuning wordt ingezet als er al eerder ondersteuning is geboden aan de cliënt. De uitstroomsituatie waarin de cliënt geen ondersteuning meer nodig heeft omdat het informele netwerk de ondersteuning kan overnemen, is volgens begeleiders in de praktijk het minst voorkomend. Een groot deel van de cliënten blijft langdurig in de waakvlamondersteuning, is de verwachting van begeleiders, of zij hebben op den duur toch intensievere ondersteuning nodig, bijvoorbeeld in het geval van life-events waar cliënten moeilijk mee om kunnen gaan. In de laatste situatie kan de cliënt bij stabilisatie van de situatie weer terugvallen op de waakvlamondersteuning.

#### Maatschappelijke Businesscase: scenario's voor mogelijk besparingen

Uit de Maatschappelijke Businesscase komen twee scenario's naar voren waarop besparingen kunnen plaatsvinden met betrekking tot de inzet van waakvlamondersteuning:

- Eerdere afbouw van intensievere begeleiding. Als door waakvlamondersteuning de één-trede intensievere begeleiding op sociaal en persoonlijk functioneren een maand eerder afgebouwd kan worden, dan bespaart dit de gemeente per cliënt tussen de €300 en €450 per maand.
- Voorkomen van een crisissituatie. De directe kosten voor een schuldhulpverleningstraject variëren tussen de €900 en €16.000. De kosten van crisisopvang bij woninguitzetting zijn naar schatting €15.000. Als deze situaties voorkomen kunnen worden, dan wordt ook op deze kosten bespaard.

Hoewel het lastig is om een precieze inschatting te maken van de baten ten opzicht van de kosten, kunnen we wel stellen dat de kosten relatief laag zijn ten opzichte van de potentiële besparingen. Een positief kosten-batensaldo wordt al bereikt bij enkele maanden eerder afschalen van een intensief traject naar waakvlamondersteuning. Daarbij is het uiteraard wel van belang dat aanbieders de ondersteuning ook daadwerkelijk afschalen, iets wat in de praktijk nog niet altijd lijkt te gebeuren. Het voorkomen van een of twee crisissituaties op een bestand van tien cliënten met waakvlamondersteuning leidt ook tot een positief saldo. De voorwaarde daarvoor is wel dat er tijdig wordt opgeschaald indien de cliënt meer ondersteuning nodig heeft.

### 5.3 Conclusie

Gemeenten bieden in toenemende mate waakvlamondersteuning aan op meerdere leefdoelgebieden voor een brede groep van kwetsbare mensen. De groep mensen waarvoor waakvlamondersteuning in de praktijk wordt ingezet, is relatief beperkt in omvang. De inzet van deze ondersteuningsvorm is in de praktijk vooral zinvol als mensen lichte hulpvragen hebben, geen intensieve ondersteuning (meer) nodig hebben en het informele netwerk niet steunend genoeg is om een vinger aan de pols te houden. Andere belangrijke criteria zijn dat mensen openstaan voor de begeleiding en niet kampen met psychiatrische problematiek. Deze specifieke kenmerken van cliënten maakt dat momenteel waakvlamondersteuning een relatief klein deel uitmaakt van het totale ondersteuningspakket van gemeenten voor kwetsbare mensen.

Desondanks kan waakvlamondersteuning een goede aanvulling zijn voor gemeenten op de ondersteuning die zij bieden, specifiek ook voor mensen met een LVB. De inzet van waakvlamondersteuning kan tot besparingen leiden doordat intensievere individuele ondersteuning sneller afgeschaald kan worden, zonder dat mensen direct helemaal losgelaten worden. Ook kan met de inzet van waakvlamondersteuning voorkomen worden dat mensen (opnieuw) in crisissituaties belanden, met name op het vlak van schuldenproblematiek, maatschappelijke verloedering en (dreigende) dakloosheid. Behalve financiële besparingen, kan waakvlamondersteuning ook verschillende andere maatschappelijke baten met zich meebrengen die niet direct in geld zijn uit te drukken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een toename van zelfvertrouwen en rust bij mensen, omdat zij weten dat ze bij iemand terecht kunnen als ze er zelf niet helemaal uitkomen. De precieze omvang van de financiële besparingen bij de inzet van waakvlamondersteuning voor mensen met een LVB zijn moeilijk in te schatten, onder andere omdat cijfers over de inzet van deze ondersteuningsvorm bij mensen met een LVB en de in-, door- en uitstroomgegevens van deze

cliënten veelal onbekend zijn. Meer zicht op deze relevante gegevens over de inzet van waakvlamondersteuning kan meer grip bieden op de vraag hoe effectief en efficiënt deze ondersteuningsvorm is, ook ten opzichte van andere ondersteuningsvormen.

Hoewel de omvang van de besparingen lastig in een saldo zijn uit te drukken, schatten we in dat de kosten van waakvlamondersteuning relatief laag zijn in verhouding tot de potentiële baten. Om de baten daadwerkelijk te kunnen bereiken, is het belangrijk dat het afschalen van de ondersteuning niet wordt tegengegaan door perverse prikkels, zoals een organisatiebelang bij de inzet van intensievere (en duurdere) ondersteuning, en dat snelle afschaling organisatorisch mogelijk wordt gemaakt. Ook voldoende capaciteit om snel ondersteuning te kunnen opschalen, is nodig om crisissituaties te kunnen voorkomen. Uit dit onderzoek komt naar voren dat het snel op- en afschalen in de praktijk niet altijd lukt. Dit dempt naar alle waarschijnlijkheid de potentiële financiële baten van de inzet van waakvlamondersteuning.

Om tot een passende inzet van waakvlamondersteuning te komen, blijkt in de praktijk een aantal aspecten van belang. Zo is het essentieel dat een juiste selectie wordt gemaakt van cliënten voor wie waakvlamondersteuning past bij de levensfase en zwaarte van de problematiek. Van belang is tevens dat waakvlamondersteuning in een breder geheel wordt geplaatst van het totaal aan ondersteuningstrajecten voor kwetsbare mensen in de gemeente. De aanwezigheid van (andere) maatwerktrajecten, (snelle) af- en opschalingsmogelijkheden en mogelijkheden om daarbij dezelfde vertrouwde begeleider te betrekken zijn cruciaal voor de wijze waarop waakvlamondersteuning effectief en efficiënt kan worden ingezet. Specifiek voor de doelgroep mensen met een LVB is het van belang dat uitvoerders voldoende ervaring met en kennis hebben van de wijze waarop mensen met een LVB informatie verwerken en leren en waar zij in hun dagelijks leven veelal tegenaan lopen.

Om de potentie van de inzet van waakvlamondersteuning goed te kunnen benutten, is het belangrijk dat gemeenten grip krijgen op relevante organisatievraagstukken zoals het bieden van continuïteit (in begeleiding) en tegelijkertijd flexibiliteit (in op- en afschalen). Een bijkomende vraag is welke inkoop en financiering daar het best passend voor is. Een relatief flexibel (maatwerk-)model, waarbij binnen de waakvlamindicatie door dezelfde begeleider uren op- en afgeschaald kunnen worden, is wellicht een interessante optie om te verkennen, al kan dit hogere tarieven per cliënt met zich meebrengen.

In de praktijk zien we dat gemeenten nog bezig zijn om de cruciale elementen voor een effectieve en efficiënte inzet van waakvlamondersteuning goed vorm te geven. Daarbij is het voor gemeenten tevens een relevante en nog niet uitgekristalliseerde vraag waar de grenzen liggen van de zelfredzaamheid van kwetsbare mensen en van de kansen voor de inzet van het informele netwerk. Zoals het SCP recent concludeert in het rapport 'Maatwerk in meedoen' heeft een aanzienlijk deel van de groep mensen met een (licht) verstandelijke beperking een tekort aan zelfredzaamheid en kunnen zij dit moeilijk compenseren, doordat zij hiervoor te weinig hulpbronnen hebben. Waakvlamondersteuning kan daarom voor gemeenten een goede manier zijn om voor deze groep mensen minimale noodzakelijke hulpbronnen te faciliteren. Daarmee kan een escalatie van problematiek voorkomen worden.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Bijlagen

# B

## Bijlage 1 – Geïnterviewde personen voor dit onderzoek

### Landelijke partijen

Annelize van Dijk	Ministerie van JenV
Bert Roes	VNG
Coki Jansen	Landelijke werkgroep LVB
Denis Koets	Divosa
Els Hofman	Movisie
Ineke van der Voort	Zorginstituut NL
Joanne van den Eijnden	NJI
Maartje Timmermans	Landelijk Kenniscentrum LVB
Marisa Cartier van Dissel	Ministerie van SZW
Mieke Pollmann	Ministerie van VWS
Yvette de Rooij	Belangenorganisatie LFB
Yvon van Houdt	MEE

### Gemeenten

Ad Wouterse	Gemeente Zwijndrecht
Anneloes Berg	Gemeente Roosendaal
Anouck Bruijnincx	Gemeente Oosterhout
Christiaan Slooff	Gemeente Rotterdam
Fatima Belkasm	Gemeente Den Haag
Freek Weers	Gemeente Voorst
Glenda Huisjes	Gemeente Zwolle
Inge Maas	De6-gemeenten
Ilse Hessels	Gemeente Vaals
Johan de Vries	Gemeente Amsterdam
Marcel Dekkers	Gemeente Boxmeer
Renske Hoogeveen	Gemeente Hardinxveld-Giessendam
Ron Kalfics	Gemeente Kerkrade
Veerle Luijmes	Gemeente Breda

### Uitvoerders

Andrea de Bruijn-Smit	Unik
Beppie Hoogendoorn	Sociaal wijkteam Hardinxveld-Giessendam
Ellen Quastenit	Sociaal wijkteam Hardinxveld-Giessendam
Frank den Breejen	Pameijer
Henk van der Linden	Unik
Inge Tijssen	Unik
Johanna van Munster	Unik
Jolanda Sirre	Pameijer
John Kelders	Unik
Maike Karthaus	Unik
Pieter van Prooijen	Pameijer

### Cliënten

- 3 cliënten met een LVB begeleid binnen de gemeente Boxmeer
- 4 cliënten met een LVB begeleid binnen de gemeente Hardinxveld-Giessendam
- 3 cliënten met een LVB begeleid binnen de gemeente Rotterdam

### Klankbordgroep

Ad Wouterse	Gemeente Zwijndrecht
Freek Weers	Gemeente Voorst
Gertru Diender	Gemeente Leiden
Glencora Soentpiet	Gemeente Oosterhout
Johan de Vries	Gemeente Amsterdam
Lucia Overpelt	Gemeente Alphen aan de Rijn
Marjolein Schipper	Iederin
Stefanie Verstraeten	Gemeente Leeuwarden



## Bijlage 2 – Aanpak Maatschappelijke Businesscase

### Opzet MBC

De Maatschappelijke Businesscase (MBC) is in zes stappen uitgevoerd:

- stap 1: bepalen drie varianten van waakvlamondersteuning;
- stap 2: probleemanalyse en uitwerken MBC-uitgangspunten;
- stap 3: dataverzameling;
- stap 4: expertconsultatie;
- stap 5: raming saldo van kosten en baten per variant;
- stap 6: resultaten MBC.

#### *Stap 1: bepalen drie varianten van waakvlamondersteuning*

Uit de enquête en de interviews kunnen we geen duidelijke varianten van waakvlamondersteuning destilleren. Wel zijn er aantal belangrijke kenmerken van waakvlamondersteuning te onderscheiden en zien we een aantal dimensies waarop de waakvlamondersteuning binnen verschillende gemeenten van elkaar verschilt.

#### *Stap 2: probleemanalyse en uitwerken MBC-uitgangspunten*

Op basis van de drie gemeenten en de specifieke kenmerken waarop de gemeentes onderscheiden hebben we aan de start de MBC een voorlopige samenstelling van mogelijke kosten en batenposten gemaakt. Deze samenstelling is afgestemd met de opdrachtgever.

#### *Stap 3: dataverzameling*

Om tot een kosten-batenanalyse te komen hebben we financiële kengetallen opgezocht en opgevraagd. Om tot een zo zuiver mogelijke schatting te komen zijn in eerste instantie de kosten van waakvlamondersteuning en andere zorgtrajecten opgevraagd bij de desbetreffende gemeenten. Hierna hebben we deze kosten uitgevraagd bij andere gemeentes, instanties en naslagwerken als de maatschappelijke prijslijst, Divosa, het CBS en andere onderzoeksbureaus.

Naast de kosten waren voor de MBC ook kengetallen nodig om te bepalen voor welke gemeente er in wat voor mate sprake was van kostenbesparingen door de inzet van waakvlamondersteuning, zoals cijfers over doorstroming naar andere zorgtrajecten. Deze zijn opgevraagd bij de desbetreffende gemeentes. Hiernaast hebben we ook inzichten uit interviews met begeleiders en samenwerkingspartners gebruikt, om de beschikbare cijfers te nuanceren en aan te vullen.

Hiernaast zijn maatschappelijke opbrengsten in kaart gebracht die lastig in geld zijn uit te drukken. Hiervoor hebben we interviews gehouden met cliënten met een LVB, begeleiders, en samenwerkingspartners.

#### *Stap 4: expertconsultatie*

De verzamelde gegevens zijn ter aanvulling aangeboden aan dr. John van Leerdam.

#### *Stap 5: raming saldo van kosten en baten per variant*

Op basis van de verzamelde gegevens van gemeenten, de expertconsultatie, en aan de hand van input van respondenten en financiële kengegevens, zijn kosten en baten tegen elkaar afgezet.

#### *Stap 6: resultaten MBC*

De resultaten van de MBC zijn beschreven in deze rapportage (zie hoofdstuk 4).

## Bijlage 3 – Contactgegevens

### Contactgegevens van gemeenten die waakvlamondersteuning aanbieden of dit voornemens zijn te doen

Gemeente	Mail	Telefoon
Almere	<a href="mailto:aschortinghuis@almere.nl">aschortinghuis@almere.nl</a>	06-52886026
Alphen aan den Rijn	<a href="mailto:loverpelt@alphenaandenrijn.nl">loverpelt@alphenaandenrijn.nl</a>	0172-465074
<i>Altena webinar, geen deelname enquête</i>		
Amsterdam	<a href="mailto:joan.de.vries@amsterdam.nl">joan.de.vries@amsterdam.nl</a>	06-10731913
Berg en Dal	<a href="mailto:gemeente@bergendal.nl">gemeente@bergendal.nl</a>	14-024
Boekel	<a href="mailto:info@boekel.nl">info@boekel.nl</a>	0492-326800
Borger-Odoorn	<a href="mailto:info@socialteamsborgerodoorn.nl">info@socialteamsborgerodoorn.nl</a>	
Boxmeer	<a href="mailto:m.dekkers@boxmeer.nl">m.dekkers@boxmeer.nl</a>	0485-585911
Breda	<a href="mailto:contractenwmo@breda.nl">contractenwmo@breda.nl</a>	076-5293335
De6 REGIO (Moerdijk, Halderberge, Etten-Leur, Roosendaal, Rucphen, Zundert)	<a href="mailto:contractmanagementwmo.wbw@in-koopwestbrabant.nl">contractmanagementwmo.wbw@in-koopwestbrabant.nl</a>	
De Bilt	<a href="mailto:sociaalteam@mensdebilt.nl">sociaalteam@mensdebilt.nl</a>	030-7271557
De Ronde Venen	<a href="mailto:gemeente@derondevenen.nl">gemeente@derondevenen.nl</a>	0297 291616
Delft		14-015
Den Haag	<a href="mailto:jurriaan.vandermeijden@denhaag.nl">jurriaan.vandermeijden@denhaag.nl</a>	070-3535759
<i>Drimmelen webinar, geen deelname enquête</i>		
<i>Geertruidenberg webinar, geen deelname enquête</i>		
Hardinxveld Giessendam	<a href="mailto:info@hardinxveld-giessendam.nl">info@hardinxveld-giessendam.nl</a>	14-0184
Kerkrade		045-5676767
Leeuwarden	<a href="mailto:stephanie.verstraeten@leeuwarden.nl">stephanie.verstraeten@leeuwarden.nl</a>	
Leiden		14-071
<i>Leudal webinar, geen deelname enquête</i>		
Middelburg	<a href="http://www.mwww.nl">www.mwww.nl</a>	
<i>Nederweert webinar, geen deelname enquête</i>		
Noord-Limburg REGIO (Horst aan de Maas, Venray, Peel en Maas, Beesel, Gennep, Mook en Middelaar, Bergen) <i>webinar, geen deelname enquête</i>		
Oegstgeest		14-071
Oosterhout	<a href="mailto:g.soentpiet@oosterhout.nl">g.soentpiet@oosterhout.nl</a>	0162-489472
Oosterschelde REGIO (Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland, Tholen)	<a href="mailto:t.terlouw@swvo.nl">t.terlouw@swvo.nl</a>	
Oss		14 0412
Rotterdam	<a href="mailto:ca.slooff@rotterdam.nl">ca.slooff@rotterdam.nl</a>	06-10747304
Tynaarlo	<a href="mailto:h.eisses@tynaarlo.nl">h.eisses@tynaarlo.nl</a>	
Vaals	<a href="mailto:i.hessels@vaals.nl">i.hessels@vaals.nl</a>	
<i>Venlo webinar, geen deelname enquête</i>		
Voorst	<a href="mailto:f.weers@voorst.nl">f.weers@voorst.nl</a>	0571-279859
<i>Weert webinar, geen deelname enquête</i>		
Westland	<a href="mailto:info@gemeentewestland.nl">info@gemeentewestland.nl</a>	06-13797020
Zutphen	<a href="mailto:info@zutphen.nl">info@zutphen.nl</a>	14 0575
Zwijndrecht	<a href="mailto:a.wouterse@zwijndrecht.nl">a.wouterse@zwijndrecht.nl</a>	
Zwolle	<a href="mailto:g.huisjes@zwolle.nl">g.huisjes@zwolle.nl</a>	14 038





**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)