

Retouradres: Postbus 70012, 3000 KP Rotterdam

Aan wethouders en beleidsmedewerkers van de gemeenten regio Rotterdam-Rijnmond

Per e-mail verzonden

Geachte heer, mevrouw,

In 2023 is Toezicht Wmo van GGD Rotterdam-Rijnmond (hierna: Toezicht Wmo) een proactief onderzoek gestart. Bij proactief toezicht wordt de kwaliteit van de ondersteuning beoordeeld op basis van een specifiek thema, dat wordt gekozen op basis van mogelijke risico's voor cliënten.

In dit onderzoek is gekozen voor het thema *signaleringsfunctie* binnen de huishoudelijke ondersteuning. De signaleringsfunctie houdt in dat hulpverleners, zoals huishoudelijke ondersteuners of medewerkers van zorgaanbieders, alert zijn op bredere problematiek bij cliënten en deze signalen proactief bespreken of doorgeven.

Het onderzoek richt zich met name op de manier waarop gemeenten aandacht besteden aan dit onderwerp en hoe zij uitvoering geven aan deze signaleringsfunctie.

In deze brief presenteren wij onze bevindingen en formuleren wij enkele aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek.

1. Aanleiding

Zoals eerder vermeld, stelde Toezicht Wmo in 2023 een nieuw thema vast voor proactief onderzoek: de aanwezigheid en invulling van de signaleringsfunctie. Deze keuze is gebaseerd op twee overwegingen: de relevantie vanwege de omvangrijke doelgroep – wat wijst op een mogelijke grote maatschappelijke impact – en de betrokkenheid van een kwetsbare groep burgers. Daarnaast werd het thema door een aantal gemeenten als relevant aangedragen.

Alle regiogemeenten van de GGD Rotterdam-Rijnmond zijn bij dit onderzoek betrokken. In het najaar van 2023 zijn zij, ten behoeve van het vooronderzoek, door middel van een enquête gevraagd naar hun zienswijze en werkwijze op dit onderwerp.

De uitkomsten zijn verwerkt in een analyse. Deze analyse vormde aanleiding voor ons om literatuuronderzoek te verrichten en in gesprek te gaan met een deskundige op dit gebied.



Aan de hand van onze verkregen inzichten heeft Toezicht Wmo vervolgens beleidsadviseurs en contractmanagers van 12 betrokken gemeenten geïnterviewd.

2. Literatuuronderzoek en gesprek met deskundige

Huishoudelijke ondersteuning vervult een cruciale rol binnen het sociaal domein – niet alleen als basisvoorziening, maar ook als belangrijke schakel in vroegsignalering en preventie. Professionals zoals huishoudelijke hulpen hebben door hun regelmatige en directe contact met cliënten een unieke positie om veranderingen in de gezondheid of het welzijn van cliënten op te merken. Dit structurele contact biedt kansen om tijdig in te grijpen, waarmee zwaardere zorg kan worden voorkomen en de druk op het zorgstelsel verminderd kan worden.

Volgens André Kok, bestuurder bij Manna en lid van de ActiZ-kerngroep Zorg Thuis, wordt deze signaleringsfunctie echter nog onvoldoende benut. ActiZ is de branchevereniging van circa 400 zorgorganisaties, die twee miljoen kwetsbare ouderen en chronisch zieken verplegen en verzorgen. Dit gebeurt thuis, in het verpleeghuis en in verblijfvoorzieningen tussen ziekenhuis en thuis in. De heer Kok benadrukt dat huishoudelijke hulpen waardevolle signalen kunnen doorgeven, bijvoorbeeld aan wijkverpleging, maar dat dit vaak niet gebeurt door een gebrek aan samenwerking tussen zorgverleners. De rol van vroegsignalering wordt ook onderstreept in het ActiZ "Paper sociaal domein en preventie". Hierin wordt gesteld dat lichtere vormen van zorg, zoals hulp bij het huishouden, essentieel zijn om intensievere en duurdere zorg uit te stellen. Het ontbreken van voldoende financiering en samenwerking tussen verschillende aanbieders van huishoudelijke ondersteuning beperkt echter de effectiviteit van deze preventieve aanpak.

De signaleringsfunctie van huishoudelijke ondersteuning is aldus een essentiële pijler binnen het sociaal domein. Investeren in deze functie, gecombineerd met betere samenwerking tussen zorgverleners, versterkt preventie en draagt bij aan een duurzaam en toekomstbestendig zorgstelsel.

Gemeenten spelen een centrale rol in het versterken van de signaleringsfunctie binnen huishoudelijke ondersteuning. Als regisseur van het sociaal domein zijn zij verantwoordelijk voor de inkoop en organisatie van zorg en ondersteuning vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Een strategische en doelgerichte aanpak vanuit gemeenten kan ervoor zorgen dat huishoudelijke hulpen optimaal worden ingezet voor vroegsignalering en preventie, zelfs binnen een beperkter budget.

Op basis van de literatuur en het gesprek met de deskundige is duidelijk geworden dat het waardevol is om te onderzoeken hoe regiogemeenten de signaleringsfunctie binnen huishoudelijke ondersteuning hebben ingericht en benut in hun eigen beleid en praktijk. Dat heeft geleid tot vijf onderzoeksvragen.

3. Onderzoeksvragen

Centrale vraag: Hoe hebben de gemeenten de signaleringsfunctie in huishoudelijke ondersteuning binnen hun eigen gemeenten geborgd om kwetsbare burgers te beschermen?



Deelvragen:

1. Hoe belangrijk vinden gemeenten de signaleringsfunctie?
2. Op welke manier geven de gemeenten hier uitvoering aan binnen de interne organisatie en in samenwerking met de betreffende aanbieders?
3. Welke rol en verantwoordelijkheid zien de gemeenten voor zichzelf en welke voor de aanbieders?
4. Welke knelpunten worden door de gemeenten ervaren in de invulling en de uitvoering van de signaleringsfunctie, zowel binnen de interne organisatie als bij aanbieders?
5. Houden de gemeenten gegevens bij over het signaleren?

4. Onderzoeksopzet en doelgroep

Voor dit onderzoek is contact opgenomen met beleidsadviseurs en, waar mogelijk, contractmanagers of andere betrokkenen uit de regiogemeenten om te onderzoeken hoe de signaleringsfunctie binnen de huishoudelijke ondersteuning is vormgegeven. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden heeft Toezicht Wmo een kwalitatief onderzoek uitgevoerd middels semigestructureerde interviews met beleidsadviseurs, contractmanagers of andere betrokkenen van de gemeente.

De gemeenten die hebben meegewerkt aan het onderzoek zijn: Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Goeree-Overflakkee, Krimpen aan den IJssel, Nissewaard, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Maasluis en Voorne aan Zee. De gemeenten Maasluis, Vlaardingen en Schiedam zijn in dit onderzoek samen opgetrokken aangezien zij de uitvoering van Wmo in hun gemeenten hebben ondergebracht bij Rogplus¹.

Twee gemeenten, gemeente Hoeksche Waard en gemeente Lansingerland, zijn niet meegenomen in het onderzoek. Dit omdat bij deze twee gemeenten toezicht op huishoudelijke ondersteuning niet onder de bevoegdheid van Toezicht Wmo valt.

5. Bevindingen naar aanleiding van de deelvragen

Belang signaleringsfunctie

Alle gemeenten onderkennen het belang van de signaleringsfunctie binnen de huishoudelijke ondersteuning. Zij beschouwen het als een verantwoordelijkheid van de aanbieders van huishoudelijke ondersteuning, ongeacht of dit contractueel is vastgelegd. De gemeenten hebben er vertrouwen in dat de aanbieders van huishoudelijke ondersteuning deze taak op een zorgvuldige en integere wijze vervullen.

Vormgeving signaleringsfunctie binnen de gemeenten

Er is binnen de gemeenten geen specifieke interne werkwijze ontwikkeld voor de afhandeling van signalen op dit gebied. Wel geven alle gemeenten aan dat aanbieders van huishoudelijke ondersteuning ernstige signalen of wijzigingen die van invloed zijn op de beschikking van een cliënt via de reguliere meldsystemen of contactpersonen aan de gemeente doorgeven. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gepresenteerd van de wijze waarop de signaleringsfunctie binnen de gemeenten is vormgegeven.

¹ Rogplus is een organisatie die namens Maasluis, Vlaardingen en Schiedam verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wmo.



Aspect	Aantal gemeenten	Percentage
Signaleringsfunctie ingeregeld in contracten	5	50
Gemeente vindt dat de organisaties die huishoudelijke ondersteuning bieden verantwoordelijk zijn voor signalering	10	100
Gemeente heeft een interne werkwijze specifiek gericht op signalering vanuit huishoudelijke ondersteuning	0	0
Signalen komen binnen bij de gemeenten	8	80
Signalering worden meegenomen in toekomstige aanbestedingen	2	20

Aantal gemeenten: 10 (Maasluis, Vlaardingen en Schiedam treden samen op).

Wensen en behoeften

Bij bijna alle gemeenten is er belangstelling voor de manier waarop de signaleringsfunctie in andere regiogemeenten is ingericht. Dit biedt de mogelijkheid om van elkaars aanpak te leren en de eigen werkwijze te versterken. Daarnaast is er behoefte om gezamenlijk op te trekken, omdat in de regio vaak dezelfde aanbieders actief zijn. Samenwerking kan niet alleen leiden tot een efficiëntere werkwijze, maar ook tot meer eenduidigheid richting aanbieders van huishoudelijke ondersteuning, wat de samenwerking met hen ten goede komt.

6. Oordeel Toezicht Wmo op basis van de bevindingen

Signalering bij huishoudelijke ondersteuning is van groot belang, omdat het problemen in een vroeg stadium kan herkennen en erger kan voorkomen. Het gaat erom dat huishoudelijke ondersteuners veranderingen opmerken in de fysieke, psychische of sociale situatie van de cliënt, die de cliënt zelf misschien nog niet heeft opgemerkt. Uit de interviews blijkt dat alle betrokken partijen het belang van signalering onderschrijven, maar het is de vraag of signalering in de regio Rotterdam-Rijnmond voldoende wordt uitgevoerd en of er vervolgens passende interventies kunnen worden ingezet.

De gemeente hebben de verantwoordelijkheid voor signalering in eerste instantie belegd bij de aanbieders van huishoudelijke ondersteuning. Zij zijn het dagelijks aanspreekpunt voor de cliënten en hebben regelmatig contact met hen. Zij kunnen dan ook veranderingen in de situatie op te merken. In sommige gevallen zijn zij zelfs het enige contact van de cliënt met de buitenwereld. Het is belangrijk dat zij alert zijn op signalen die wijzen op achteruitgang in gezondheid, welzijn of de situatie van de cliënt. Het signaleringsproces moet goed worden georganiseerd, zodat er effectief gereageerd kan worden.

Om de signalen goed op te vangen, moet er een duidelijke structuur zijn voor het doorgeven van deze signalen. Dit kan via familieleden, professionals of de gemeente. Gemeenten kunnen betrokken worden wanneer er zorgen zijn over de gesteldheid van cliënten. Het is dan ook noodzakelijk dat gemeenten actief monitoren of de signaleringsfunctie wordt uitgevoerd. In veel gemeenten wordt signalering vastgelegd in contracten met aanbieders om de uitvoering te waarborgen. Sommige gemeenten geven aan dat de signaleringsfunctie alleen goed vervuld kan worden door hoger opgeleiden. In



de praktijk blijkt echter dat dit niet noodzakelijk is. Iedereen kan, met gezond verstand en enige basiskennis, signalen herkennen en doorgeven. Het draait vooral om alertheid, betrokkenheid en het durven melden van zorgen.

Hoewel de signaleringsfunctie door de gemeenten is belegd bij de aanbieders van huishoudelijke ondersteuning en door een aantal gemeenten ook formeel vastgelegd in contractuele afspraken blijft het de verantwoordelijkheid van de gemeenten om hier actief op te monitoren. Zonder deze sturing is het immers lastig vast te stellen of signalering in de praktijk daadwerkelijk effectief en volledig plaatsvindt. Uit dit onderzoek blijkt dat de noodzakelijk strategische en doelgerichte aanpak op signaleren nu nog bij gemeenten ontbreekt.

In de praktijk blijkt wel dat er een goede, informele samenwerking bestaat tussen gemeenten en aanbieders. Urgente meldingen worden over het algemeen adequaat opgepakt, wat wijst op een functionerend samenspel. Tegelijkertijd roept dit de vraag op of deze werkwijze voldoende is om ook de minder zichtbare, kwetsbare cliënten in beeld te krijgen – juist degenen die onder de radar dreigen te blijven.

Om die reden volgen in dit rapport enkele aanbevelingen die gemeenten kunnen helpen om hun rol in het monitoren en versterken van de signaleringsfunctie verder te verduidelijken en te verbeteren.

7. Aanbevelingen en adviezen

Het huidige informele proces lijkt voor de gemeenten te functioneren. Dat betekent echter niet dat er geen ruimte is voor verbetering. Vastgelegde verantwoordelijkheden en een formeel meldingssysteem zorgen voor meer consistentie. Toezicht Wmo formuleerde een aantal aanbevelingen en adviezen die zal bijdragen aan een effectieve en uniforme aanpak. De implementatie van deze aanbevelingen en adviezen zal bevorderlijk zijn voor de inbedding van de signaleringsfunctie binnen de huishoudelijke ondersteuning en een verbeterde monitoring door de gemeenten. Hieronder volgen de belangrijkste aanbevelingen en adviezen van Toezicht Wmo aan de regiogemeenten.

Aanbevelingen:

1. Gestructureerd proces rondom signalering

Toezicht Wmo stelt gemeenten voor een helder proces in te richten voor het melden en registreren van signalen. In de huidige praktijk ontbreekt vaak een vaste werkwijze, waardoor signalen ad hoc worden opgepakt of zelfs verloren gaan. Door een duidelijke structuur aan te brengen in hoe signalen worden gemeld en opgevolgd, kunnen gemeenten en aanbieders efficiënter handelen, wordt de kans op tijdige interventie aanzienlijk vergroot en wordt voorkomen dat kwetsbare situaties blijven liggen.

2. Verantwoordelijkheid vastleggen in beleid en contracten

Toezicht Wmo beveelt gemeenten aan de signaleringsfunctie expliciet opnemen in beleidsstukken en contracten met aanbieders van huishoudelijke ondersteuning. Zonder formele borging blijft de signaleringsfunctie afhankelijk van individuele inzet en interpretatie. Door verantwoordelijkheden structureel vast te leggen, ontstaat bewustwording en duidelijkheid over ieders rol en wordt de uitvoering minder vrijblijvend.



Tijdens contractbesprekingen adviseren wij gemeenten expliciet in te gaan op de volgende aandachtspunten:

- Op welke wijze stimuleert de aanbieder bewustwording van signalering onder huishoudelijke ondersteuners.
- Heeft de aanbieder een laagdrempelig meldingssysteem beschikbaar zoals een vaste contactpersoon of een meldsysteem of app waar huishoudelijke ondersteuners met hun meldingen terecht kunnen
- Werkt de aanbieder samen met andere zorgprofessionals om snel interventies te kunnen inzetten op het moment dat er zich een signaal voordoet?

Adviezen:

1. Regelmatige evaluatie en verbetering van de signalering

Signalering is geen statisch proces; omstandigheden en behoeften van cliënten kunnen veranderen. Daarom adviseren wij gemeenten en aanbieders van huishoudelijke ondersteuning om periodiek te evalueren of de signalering effectief is en waar verbeteringen nodig is. Zo wordt de kwaliteit van signalering verhoogd en kunnen knelpunten vroegtijdig worden aangepakt.

2. Regiobrede samenwerking voor een effectieve en uniforme aanpak

Toezicht Wmo adviseert gemeenten om zoveel mogelijk gezamenlijk optrekken om interne kennis en werkwijzen regiobreed te delen. Met name omdat veel aanbieders in meerdere gemeenten actief zijn. Door samen te werken kunnen zij efficiënter handelen en een uniforme aanpak realiseren. Regiobrede afstemming leidt tot duidelijke verwachtingen richting aanbieders, voorkomt dubbel werk en zorgt voor consistentie in uitvoering.

8. Opvolging door Toezicht Wmo

Tijdens het regio-overleg in juni 2026 zal Toezicht Wmo opnieuw inventariseren of, en in hoeverre, gemeenten opvolging hebben gegeven aan de eerdergenoemde aanbevelingen en adviezen, en of deze daadwerkelijk hebben geleid tot verbeteringen in de praktijk.

Tot slot

We vertrouwen erop dat de inzichten uit dit onderzoek gemeenten en aanbieders van huishoudelijke ondersteuning inspireren en stimuleren om de samenwerking en werkwijze verder te optimaliseren. Door gezamenlijk op te trekken kan gewerkt worden aan een effectievere en meer samenhangende ondersteuning, waarin signalen tijdig worden herkend en opgevolgd. Zo kan er samen gebouwd worden aan een effectiever en sterker zorglandschap.

Met vriendelijke groet,

Toezicht Wmo GGD Rotterdam-Rijnmond



BIJLAGE 1 Literatuurlijst

ActiZ. (2021, september). *Sociaal domein en preventie*. Geraadpleegd via <https://www.actiz.nl>

ActiZ. (2021, november). *Huishoudelijke ondersteuning is onmisbare schakel in preventie*. Geraadpleegd via <https://www.actiz.nl>

Movisie & Wmo-werkplaatsen. (2012). *Supportgericht werken in de Wmo*. Geraadpleegd via <https://www.movisie.nl>

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). (2019). *Wat als zorg wegvalt?*. Den Haag: SCP.



BIJLAGE 2 Verantwoording van het toezicht

Toezicht Wmo voerde pro-actief toezicht uit

- 1) Vooronderzoek met vragenlijst naar de gemeenten
- 2) Analyse van vragenlijst
- 3) Literatuuronderzoek
- 4) Gesprek met de heer A. Kok
- 5) 10 interviews met de gemeenten
- 6) Vaststelling rapport en verzending van het rapport naar de betreffende gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond.



BIJLAGE 2 TOEZICHT WMO ROTTERDAM-RIJNMOND

Gemeenten zijn met ingang van 1 januari 2015 verantwoordelijk voor het organiseren van ondersteuning op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Zij hebben daarbij ook de taak gekregen om het toezicht op de kwaliteit van uitvoering van de Wmo uit te voeren. De gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond organiseren dit toezicht samen via de GGD Rotterdam-Rijnmond. Dit zijn de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Goeree-Overflakkee, Krimpen aan den IJssel, Maassluis, Nissewaard, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Voorne aan Zee. De GGD Rotterdam-Rijnmond voert daarnaast toezicht uit op de maatschappelijke opvang en beschermd wonen in de gemeenten Lansingerland en Hoeksche Waard.

Taken toezichthouder Wmo

De toezichthouders Wmo voeren het toezicht uit bij zorgaanbieders waar gemeenten een contract mee hebben, aanbieders die ondersteuning bieden aan cliënten met een persoonsgebonden budget (Pgb) en bij gemeenten die zelf ondersteuning in het kader van de Wmo aanbieden. Dit is nader beschreven in het regionaal toezichtskader.

De uitvoering van het toezicht

Er zijn verschillende mogelijkheden waarop het toezicht kan worden uitgevoerd. Ten eerste maken de toezichthouders Wmo tijdens 'structureel toezicht' kennis met gecontracteerde aanbieders. Naar aanleiding hiervan wordt geen oordeel geveld. 'Proactief toezicht' betekent dat de toezichthouders per jaar aan de hand van een thema vaststellen welke aanbieders zij zullen bezoeken en waarop zij gaan toetsen. Signalen over de kwaliteit van zorg of ondersteuning door een aanbieder kunnen ertoe leiden dat de toezichthouders 'preventief toezicht' uitvoeren. Tot slot vindt er 'reactief toezicht' plaats naar aanleiding van calamiteiten in het kader van de Wmo; aanbieders van Wmo-ondersteuning zijn wettelijk verplicht calamiteiten bij de toezichthouder te melden.

Naar aanleiding van het toezicht kan de toezichthouder Wmo de aanbieder adviseren of stimuleren tot het nemen van maatregelen. Klachten of onderzoeken naar rechtmatigheid vallen niet onder het Toezicht Wmo.

Bevoegdheden

De toezichthouders hebben bevoegdheden volgens de Wmo en de Algemene Wet Bestuursrecht, zoals het betreden van een instelling of het vorderen van gegevens.

Voor meer informatie en meldingen:

www.ggdrotterdamrijnmond.nl/wat-doet-de-ggd/toezicht-wmo/

E-mail: regionaaltoezichtwmo@rotterdam.nl