



Gezamenlijk toezicht ouderenzorg door IGZ en Inspectie SZW - een proef

In het najaar van 2016 en begin 2017 hebben de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Inspectie SZW gezamenlijk twintig toezichtbezoeken afgelegd aan afdelingen psychogeriatric in verpleeghuizen, verspreid over heel Nederland. Deze samenwerking is een proef. Doel is te bekijken hoe gezamenlijk inspecteren de bewustwording bij instellingen kan bevorderen over de samenhang tussen veiligheid en kwaliteit van persoonsgerichte zorg en goed personeelsbeleid.

Ontwikkelingen in de verpleeghuiszorg

In de verpleeghuiszorg is persoonsgerichte zorg niet meer weg te denken. Uitgangspunt is de wens van de cliënt en het zoveel mogelijk regie voeren over het eigen leven. Dat betekent een nieuwe invulling van de rol van zorgverleners. Daarnaast zijn er andere ontwikkelingen in de verpleeghuiszorg die veel van het personeel vragen. Zo hebben cliënten intensievere zorg nodig dan voorheen en is er krapte op de arbeidsmarkt. Kwaliteit van zorg en goede werkomstandigheden zijn sterk met elkaar verweven.

Uit onderzoek blijkt dat persoonsgerichte zorg aan mensen met dementie een positief effect heeft op hun functioneren en de tevredenheid van de omgeving. Ook ervaren zorgverleners minder psychische belasting en neemt hun welbevinden toe. Wanneer verzorgenden in een woonvoorziening meer persoonsgerichte zorg bieden aan mensen met dementie voelen zij zich meer betrokken bij de organisatie. Ook zijn ze tevredener met hun werk, voelen zij zich bekwaam en minder emotioneel uitgeput.¹ Andersom geldt het verband ook: goede werkomstandigheden zijn onmisbaar om goede zorg te kunnen bieden.

Voor de hand liggende samenwerking

De Inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ) houdt toezicht op de verpleeghuiszorg door te toetsen of de zorg in verpleeghuizen veilig, goed en persoonsgericht is. De Inspectie SZW ziet toe op

veilige en gezonde arbeidsomstandigheden voor het personeel. Beide inspecties doen dit vanuit een eigen wettelijk kader. De IGZ baseert zich daarbij op wet- en regelgeving en veldnormen uit de gezondheidszorg. De Inspectie SZW gaat uit van de bepalingen in de Arbeidsomstandighedenwet en het Arbobesluit. Omdat een wisselwerking bestaat tussen de kwaliteit van zorg en personeelsbeleid wordt van instellingen verwacht dat zij een integraal beleid voeren. In deze proef is gekeken hoe beide inspecties dat door hun gezamenlijk toezicht kunnen bevorderen.

Waarop toetsen

De IGZ hanteert voor haar toezicht op de (verpleeghuis)zorg kaders die de gehele breedte van het toezichtsterrein omvatten. De inspectie SZW concentreert zich bij inspectiebezoeken op de relevante arborisico's in een sector. In deze proef is ervoor gekozen alleen

specifieke thema's in de gezamenlijke bezoeken mee te nemen die direct belangrijk zijn in de wisselwerking tussen kwaliteit van cliëntenzorg en zorg voor het personeel:

- Het beleid van de instelling voor de aanpak van werkdruk en emotionele belasting van het personeel ('psychosociale arbeidsbelasting'), sturen op kwaliteit van zorg, de deskundigheid en inzet van medewerkers en een adequaat beleid voor vrijheidsbeperking.

- Het beleid van de instelling op het gebied van sociale veiligheid (preventie en beheersing

van intimidatie, agressie en geweld) van personeel en cliënten (preventieprotocollen, meldingsystemen etcetera).

Uitvoering gezamenlijke bezoeken

De twintig te bezoeken verpleeghuislocaties worden geselecteerd op grond van de volgende eisen:

- De instelling heeft toestemming om vrijheidsbeperkende maatregelen op cliënten toe te passen (BOPZ aanmerking).
- De instelling staat niet onder verscherpt toezicht.
- De instelling is in de afgelopen drie jaar niet door de Inspectie SZW geïnspecteerd.
- De te bezoeken afdelingen bestaan minimaal drie jaar in de huidige vorm.

'Er is een verband tussen goede zorg en goede werkomstandigheden'

¹ Zie bv. proefschrift 'Working conditions and person-centredness of the dementia care workforce: Impact on quality of care, staff and resident well-being' van Bernadette Willemse, november 2016.

Wat moet de proef concreet opleveren

Met de proef willen de inspecties te weten komen of het gezamenlijk afleggen van bezoeken efficiënter en effectiever is dan afzonderlijke inspecties. Onderdeel van evaluatie is een aantal interviews met managers, ondernemingsraadvertegenwoordigers en zorgmedewerkers met wie de inspecteurs tijdens hun bezoek hebben gesproken. Hierbij is gekeken naar de volgende punten:

- Zijn de bezochte instellingen op de hoogte van de sterke wisselwerking tussen arbeidsomstandigheden en kwaliteit van zorg?
- Hoe ervaren de bezochte instellingen de gezamenlijke inspectiebezoeken als het om deze wisselwerking gaat?
- Hoe ervaart men de toezichtlast in relatie tot afzonderlijke bezoeken?
- Is het gezamenlijk inspecteren efficiënter voor de instellingen en voor beide inspecties dan twee afzonderlijke inspecties?

Wat de proef heeft opgeleverd

De bezochte instellingen hebben het initiatief van beide inspecties om samen toezicht te houden in de verpleeghuiszorg zeer gewaardeerd. Het gezamenlijk bezoek is over het algemeen als positief ervaren en heeft de instellingen én de inspecteurs het nodige opgeleverd. Hun belangrijkste commentaar op de proef is het afzonderlijk rapporteren over het bezoek. Reden hiervan is dat toezicht en handhaving van beide inspecties gebaseerd is op andere wetten. Hierdoor verdwijnt in de ogen van de bezochte instellingen het eigenlijke doel van het gezamenlijk bezoek uit het zicht, namelijk het bevorderen van de integrale aanpak. Of, zoals de geïnterviewden - samenvattend - zeiden: *'Het samen inspecteren door IGZ en de Inspectie SZW op integraaliteit van arbo en zorg is een uitstekend initiatief, maar de uitvoering kan beter.'* Al met al heeft de proef geen duidelijk antwoord gegeven op de vraag of het gezamenlijk bezoeken in deze vorm een efficiënte en effectieve manier van toezicht houden is, vergeleken met afzonderlijke inspecties. Er zijn plussen en minnen. Pluspunten zijn de bewustwording van de integrale aanpak van arbo- en zorgkwaliteit bij de bezochte organisaties, het verminderen van de toezichtlast voor de instellingen, een verdieping van te inspecteren thema's voor de inspecteurs en betere afstemming van de inspectie-eisen. Minpunten zijn naast de eerdergenoemde afzonderlijke rapportage en handhaving, het kleiner aantal inspectiethema's en de minder beschikbare tijd voor gebruikelijke onderdelen van een bezoek.

Samen inspecteren levert volgens de inspecteurs verdieping op

Elke geselecteerde instelling wordt bezocht door een inspecteur van de IGZ en een inspecteur van de Inspectie SZW. De inspecties zijn onaangekondigd. Op de ochtend van het bezoek ontvangt de betreffende locatie van een instelling een mail over de gezamenlijke inspectie. Daarin vragen inspecteurs om documenten voor hen klaar te leggen en gesprekken te plannen met medewerkers, een vertegenwoordiger van de Cliëntenraad, de OR en een of meer behandelaars.

Het bezoek begint met een kennismakingsgesprek met het (locatie)management over het doel van het bezoek. Daarna volgen een rondgang door de locatie en de gesprekken, en toetsen de inspecteurs de opgevraagde documenten. Aan het eind van de dag wordt met de manager teruggekeken op het bezoek en delen de inspecteurs hun observaties en bevindingen. Enkele weken later volgen de conceptrapportage van IGZ en een brief van Inspectie SZW. In de IGZ-rapportage staat een beschrijving van de organisatie en het zorgbeleid van de instelling en een

score op de naleving van verschillende normen. Dit conceptrapport gaat voor een check op feitelijke onjuistheden naar de instelling. Daarna krijgt de instelling het IGZ-rapport in definitieve vorm, al dan niet met opgedragen vervolgacties, zoals het aanleveren van een verbeterplan. Als de Inspectie SZW tekortkomingen in de naleving van wettelijke bepalingen heeft vastgesteld, staat dit in haar brief en ook dat verbetermaatregelen noodzakelijk zijn. Eventuele herinspecties vinden afzonderlijk plaats. Doel hiervan is controle-

ren of de opgedragen maatregelen zijn doorgevoerd. Het apart handhaven is onvermijdelijk vanwege de verschillende wettelijke kaders waarop beide inspecties toetsen.

Uitkomsten van de inspectiebezoeken

Bij hun bezoeken treffen de inspectieduo's over het algemeen zeer gemotiveerde managers en bestuurders aan. Zij vertellen dat in hun instelling al gewerkt wordt volgens het uitgangspunt dat goede zorg voor medewerkers de zorgkwaliteit verbetert en andersom. Bij slechts één instelling is dit overigens daadwerkelijk vastgelegd in een document. Veel instellingen zijn aan het veranderen van een traditioneel verpleeghuis naar een nieuwe invulling, waarbij psychogeriatrische zorg steeds vaker een rol speelt. De visie op en uitwerking van persoonsgerichte zorg neemt meer en meer een centrale plek in bij organisaties. Maar de snelheid waarmee deze veranderingen doorgevoerd worden vraagt veel van medewerkers. Een knelpunt blijkt bijvoorbeeld de invoering van zelfsturende teams, waarvoor niet altijd de juiste voorwaarden aanwezig zijn. Opvallend is dat medewerkers die regelmatig geschoold worden, bijvoorbeeld in het verminderen van agressief gedrag, beter om weten te gaan met cliënten dan medewerkers die deze scholing niet krijgen. Medewerkers voelen zich daardoor steviger in hun schoenen staan en ervaren de regie over hun eigen werkproces. Daar waar medewerkers aangeven dat het werk zich opstapelt (zorg voor cliënten, huishoudelijke taken, zelf roosteren), ervaren ze een te hoge werkdruk en blijft de zorg aan cliënten onder de maat.

Evaluatie: ervaringen van de bezochte instellingen

Na verzending van de rapportages door beide inspecties belt een extern onderzoeksbureau de personen met wie de inspecteurs gesproken hebben. In totaal zijn 19 interviews met managers gehouden, 17 met OR-voorzitters/leden en 31 met zorgmedewerkers (van 18 instellingen).

De uitkomsten van het evaluatie-onderzoek:

- Alle geïnterviewden zijn positief over het initiatief van het gezamenlijk inspectiebezoek. Managers zijn zich bewust van de relatie tussen kwaliteit van cliëntenzorg en goede zorg voor personeel.

Manager:

'Je kunt het allemaal niet los zien, dus goed dat er in het inspectiebezoek gezamenlijk naar gekeken wordt. Hoe is je beleid, wat heb je georganiseerd, waar heb je dat georganiseerd en hoe heb je dat geborgd met elkaar? En waar heeft dat invloed op?'

Medewerker:

'Dat vind ik wel heel goed, want ik vind dat het best dicht bij elkaar ligt. Als de werkdruk niet te hoog ligt, is er meer tijd voor cliënten en kan er betere zorg geleverd worden.'

- De helft van de managers en OR-vertegenwoordigers vindt de samenhang onvoldoende tot uiting komen in het inspectiebezoek. De andere helft heeft wel samenhang ervaren.

Manager:

'Met name de relatie wat gedrag van medewerkers met cliënten doet en wat gedrag van cliënten met medewerkers doet. Tijdens het bezoek kon daar heel goed uit die wisselende invalshoeken naar gekeken worden. Zo ontstond een gesprek waarbij het niet eendimensionaal was ('medewerkers zijn niet bekwaam'), maar waarbij ook begrip ontstond voor de situatie waarin de mensen moeten werken. De druk die zij voelen, hun opleidingsniveau. Er was wederzijds begrip voor beide kanten van het verhaal.'

Andere manager:

'De IGZ heeft de inhoud vanuit de zorgdossiers met mensen besproken. Inspectie SZW ging met het hoofd P&O kijken of de dossiers daar aan voldoen. Ze stellen het tegelijk met elkaar vast.'

- In de rapportages van beide inspecties wordt de samenhang gemist: beide inspecties sturen elk hun gebruikelijke rapporten en brieven aan de instellingen, die geheel los van elkaar staan.

'Het zijn heel andere rapporten. De IGZ werkt met veldnormen. Van de Inspectie SZW hebben we alleen een brief gekregen. Ik vind in de rapportage en brief niet terug: als gevolg van onze samenwerking vind ik dit of dat.'

- De managers en OR-voorzitters/leden die de samenhang tussen de inspecties hebben gemist, ervaren op deze manier (nog) geen inhoudelijke meerwaarde van de samenwerking tussen de inspecties. Zij vinden wel dat de samenwerking hen tijdswinst oplevert.
- Los van de samenwerking heeft het inspectiebezoek op zich wel wat opgeleverd. Zo vertellen verschillende managers dat het inspectiebezoek de vinger op de zere plek heeft gelegd.

'Maar ik vind absoluut wel dat zij de kern eruit hebben gehaald waar we dingen niet goed doen.'

- Daarnaast worden bevestiging ('We zijn op de goede rit'), alertheid ('Scherp blijven ten aanzien van de BOPZ') en op de hoogte blijven van ontwikkelingen en vernieuwing (zoals domotica) als opbrengst genoemd. Vier van de geïnterviewde managers zien geen enkele positieve opbrengst van het inspectiebezoek.
- De geïnterviewde zorgmedewerkers zijn over het algemeen positief over de samenhang tussen beide inspecties tijdens het bezoek.

'Je merkte niet zo dat ze allebei van aparte inspecties zijn. De ene stelde meer vragen over het rooster en de andere over het werk, maar ze vulden elkaar wel goed aan.'

- De meerderheid van de managers is van mening dat gezamenlijk inspecteren de integrale aanpak in hun instelling niet heeft bevorderd: het heeft hen naar eigen zeggen geen nieuwe inzichten opgeleverd.

'Wij hebben daar denk ik al goed oog voor. Dit bezoek heeft geen eyeopeners gegeven.'

- OR-vertegenwoordigers vinden de vraag lastiger te beoordelen: zij hebben niet eerder een inspectiebezoek meegemaakt.

'Ik kan me voorstellen dat het meer gewicht in de schaal legt als beide inspecties gezamenlijk achter een oordeel staan.'

- Tijdsinvestering: de samenwerking levert tijdswinst op. Aparte inspecties kosten meer tijd. Wel vindt men het aanleveren van documenten veel werk.
- Het gezamenlijk bezoek levert geringe overlast voor bewoners op.
- De geïnterviewde zorgmedewerkers vonden het inspectiebezoek (heel) spannend. Het merendeel heeft het als prettig ervaren.

'Ik vond het wel fijn om daar eens met ze over te praten. Ik had ook wel het gevoel dat ze naar ons luisterden en ons begrepen. Je spreekt er toch anders over met de inspecteurs dan op de eigen werkvloer.'

- Managers hebben weinig overlap of tegenstrijdigheden ervaren in de toezichtseisen. In enkele gevallen waar wel overlap was, zag men dit positief.

'Overlap is er, maar dat is goed, ze kijken naar hetzelfde punt vanuit verschillende aandachtsvelden.'

Verbeter tips van de geïnterviewden

- Over de samenhang tussen kwaliteit van cliëntenzorg en goede werkomstandigheden in het inspectiebezoek:

'Nadrukkelijker vragen stellen die beide onderwerpen raken, waaruit blijkt dat die vanuit gezamenlijkheid gesteld zijn. Aparte en gezamenlijke vragen. Deze stellen we allebei, we kijken er alleen anders naar. Ieder vanuit ons eigen normenkader.'

‘Veel meer een gezamenlijkheid ervan maken, door voorafgaand aan de proef een bijeenkomst met instellingen te organiseren: dit is het thema, hoe kijken jullie daar tegenaan? We willen naar die aspecten kijken, hoe zien jullie dat? Daarna met het gezamenlijk kader dat hieruit voortkomt gaan inspecteren en kijken naar de resultaten.’

- Over de rapportage:

Teams:

‘Graag een gezamenlijke, integrale rapportage. Met daarin ook aandacht voor waar het wel goed gaat. Dat stimuleert ons.’

Manager:

‘Ik vind in de rapportages veel te weinig aandacht voor het ontwikkelstadium waarin organisaties zich bevinden. [...] Moet ik daar mijn medewerkers mee motiveren om het beter te doen?’

Ervaringen van inspecteurs

Samen inspecteren levert volgens inspecteurs een verdieping op voor de gekozen onderwerpen. Zo hebben de IGZ-inspecteurs in deze proef met vertegenwoordigers van de ondernemingsraad gesproken. Ook kwam het medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) van een instelling ter sprake. Dat is voor hen niet gebruikelijk. Op haar beurt heeft de Inspectie SZW tijdens de bezoeken vertegenwoordigers van de Cliëntenraad en behandelaars gesproken, wat normaal ook niet gebeurt.

Met gezamenlijk bezoeken hebben beide inspecties meer oog gekregen voor mogelijk tegengestelde uitkomsten van het toepassen van hun eigen toetsingskader. Ze stemmen de geëiste maatregelen af, door vooral te kijken naar wat voor zowel zorg als

voor arbeidsomstandigheden goed uitpakt. Een voorbeeld is dat ze een instelling erop wijzen dat roosters aanpassen of de werkdruk verlagen kan voorkómen dat onbegrepen gedrag van cliënten snel verergert en minder passende maatregelen worden getroffen. De inspecteurs hebben door het samen optrekken wel minder tijd gehad voor de gebruikelijke onderdelen van het bezoek dan normaal.

Doorgaan met gezamenlijke inspecties

Zorginstellingen juichen de samenwerking tussen de IGZ en Inspectie SZW toe, zo bleek ook uit reacties tijdens een goed bezochte presentatie van de resultaten van de proef op 19 april 2017. Maar de uitwerking kan beter, vinden zowel het veld als de inspecties zelf. De inspecties gaan aan de slag met de concrete verbeterpunten. In 2018 komt er een vervolg. De IGZ en Inspectie SZW leggen dan opnieuw gezamenlijke bezoeken af. Over de uitkomsten wordt dan gemeenschappelijk gerapporteerd. De sector wordt bij de voorbereiding van deze nieuwe proef betrokken.

De thema's die de inspecties dan oppakken, zijn gerelateerd aan de resultaten van deze eerste proef.

September 2017 . Deze factsheet is een gezamenlijke uitgave van:



Inspectie voor de Gezondheidszorg
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Op 1 oktober 2017 fuseren de IGZ en de Inspectie Jeugdzorg (IJZ). De nieuwe naam is Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.